UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LE ROLE
DE LA
SOCIÉTÉ DES NATIONS
EN MATIÈRE
D'EMPRUNTS D'ÉTAT

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 4 Décembre 1934, à 13 heures 30

PAR

Mademoiselle CORINA COSOIU

Président : M. BASDEVANT, *Professeur*.
Suffragants : MM. SCELLE, *Professeur*.
CASSIN, *Professeur*.

PARIS
LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN
F. LOVITON ET Cie
160, RUE SAINT-JACQUES

1934

LE ROLE

DE LA

SOCIÉTÉ DES NATIONS

EN MATIÈRE D'EMPRUNTS D'ÉTAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LE ROLE
DE LA
SOCIÉTÉ DES NATIONS
EN MATIÈRE
D'EMPRUNTS D'ÉTAT

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 4 Décembre 1934, à 13 heures 30

PAR

Mademoiselle CORINA COSOIU

Président : M. BASDEVANT, *Professeur.*

Suffragants { MM. SCELLE, *Professeur.*
CASSIN, *Professeur.*

PARIS
LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN
F. LOVITON ET Cie
160, RUE SAINT-JACQUES

1934

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

ERRATA

Page 3, ligne 16, *au lieu de :* destfnées, *lire :* destinées.
— 4, note 1, *au lieu de :* 116. *lire :* 114.
— 4, ligne 35, *au lieu de :* ntermédiaire, *lire :* intermédiaire.
— 13, note 1, ligne 3, *au lieu de :* point et virgule, deux points.
— 17, Le rôle de la Société des Nations en matière d'emprunts d'État est le titre de la Section II et non pas du paragraphe I.
— 23, ligne 4. *au lieu de :* Madariaga, *lire :* de Madariaga.
— 23, note 1, *au lieu de :* 20, *lire :* 2.
— 35, ligne 20, la phrase : *contenues dans un document appelé* « *Protocole* », se trouve entre tirets.
— 36, ligne 8, *au lieu de :* étaitt rop, *lire :* était trop.
— 40, note 1, ligne 3, *au lieu de :* Voir note 2, *lire :* note 2.
— 42, ligne 22, *au lieu de :* investissement, *lire :* investiture.
— 63, ligne 3, *au lieu de :* coniditions, *lire :* conditions.
— 63, ligne 10, *au lieu de :* Mr Seipel, *lire :* Mgr Seipel.
— 66, ligne 26, *au lieu de :* fjuillet, *lire :* juillet.
— 67, ligne 14, *au lieu de :* lebenfahig, *lire :* lebenfähig.
— 71, ligne 15, après le mot *regrettables*, renvoi à la note 2.
— 75, ligne 11, après le mot : *leva*, renvoi à la note 2,
— 78, ligne 12, *au lieu de :* troisième, *lire :* deuxième.
— 91, ligne 4, *au lieu de :* de sentretiens, *lire :* des entretiens.
— 102, ligne 22, *au lieu de :* par ce, *lire :* par ces.
— 105, ligne 18, *au lieu de :* des applications, *lire :* de la mise en application.
— 115, ligne 3, *au lieu de :* freùquente, *lire :* fréquente.
— 117, ligne 27, après le mot : dispose, renvoi à la note 2.
— 119, note 2, *Principes et méthodes de l'œuvre de restauration entreprise sous les auspices de la Société des Nations*, ne se trouve pas entre parenthèses.
— 129, note 1, ligne 2, *au lieu de :* des statuts, *lire :* les statuts.
— 130, ligne 20, *au lieu de :* pa le, *lire :* par le.
— 134, ligne, 8, après : *dettes de guerre*, il y a point et virgule et non pas virgule.
— 141, ligne 6, *au lieu de :* grecqe, *lire :* grecque.
— 142, ligne 3 de la note, *au lieu de :* avec l'Asie-Mineure, *lire :* en Asie-Mineure.
— 143, note 2, *au lieu de :* octobre, *lire :* avril.
— 149, ligne 12, *au lieu de :* sitpulées, *lire :* stipulées.
— 149, note 1, il n'y a pas de virgule après : *Royaume-Uni.*
— 154, ligne 20, *au lieu de :* es Etats, *lire :* les Etats.
— 168, note 3, ligne 2, *au lieu de :* Schrober, *lire :* Schröber.
— 181, note 1, la parenthèse n'est pas fermée après : *grec*, mais après : vol. IV.

Page 187, ligne 8 après le mot : *Nicaragua*, renvoi à la note 2.
— 207, ligne 23, *au lieu de :* neuf gouveruements, *lire :* gouvernements.
— 208, ligne 18, *au lieu de :* aurpès, *lire :* auprès.
— 211, ligne 3, *au lieu de :* le personne, *lire :* la personne.
— 215, ligne 3, *au lieu de :* présentre, *lire :* présenter.
— 227, note 3, ligne 3, après : *tabacs*, il y a point et virgule.
— 233, ligne 11. après : *contrôle*, il y a un point. *Au lieu de :* à partir. *lire* A partir.
— 237, ligne 11, *au lieu de :* toutes le, *lire :* toutes les.
— 240, ligne 16, *au lieu de :* levas, *lire :* leva.
— 245, ligne 3, *au lieu de :* but de, *lire :* but de la.
— 254, note 1, *au lieu de :* D'ailleurs, en 1926, la Grèce, *lire :* D'ailleurs, à cette époque, la Grèce.
— 260, ligne 20, après : *Suisse*, il y a un tiret.
— 265, ligne 2, *au lieu de :* l'approbation Commissaire, *lire :* l'approbation du Commissaire.
— 268, ligne 2, *au lieu de :* 1929, *lire :* 1927.
— 270, ligne 22, *au lieu de :* Emprunts, *lire :* Emprunt.
— 300, ligne 4, *au lieu de :* pour quoi, *lire :* pourquoi.
— 319, ligne 5, après *l'avenir*, la parenthèse est fermée.
— 323, ligne 11, *au lieu de :* 1923, *lire :* 1924.
— 327, ligne 10, *au lieu de :* budgétaireet, *lire :* budgétaire et.
— 360, lignes 18-19, *au lieu de :* proprovenant, *lire :* provenant.
— 361, note 2, *au lieu de :* Jay, *lire :* Jay of Morgan.
— 362, ligne 25, *au lieu de :* trustesss, *lire :* trustees.
— 365, ligne 21, *au lieu de :* ils ont eu, *lire :* on eu.
— 375, ligne 9, *au lieu de :* situtation, *lire :* situation.
— 390, la note 4 de cette page, devrait être : note 1 de la page 391.
— 391, ligne 21, *au lieu de :* 15 avril, *lire :* 12 avril.
— 393, ligne 19, *au lieu de :* de s'occuper, *lire :* le droit de s'occuper.
— 403, ligne 11, *au lieu de :* crédtits, *lire :* crédit
— 408, ligne 4, *au lieu de :* Mais il est, *lire :* Il est.
— 416, note 1, ligne 2, *au lieu de :* dss Nations, *lire :* des Nations.
— 419, ligne 5, *au lieu de :* dar, *lire :* par.
— 419, ligne 14, *au lieu de :* d'huma-nitarisme, *lire :* d'humanitarisme.
— 425, ligne 5, *au lieu de :* Verfassungsrecht, *lire :* Verfassungsrecht.
— 427, *au lieu de :* 6, *lire :* 1-6.

LE

RÔLE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

EN MATIÈRE D'EMPRUNTS D'ÉTAT

INTRODUCTION

Le but de cet ouvrage est de faire une étude de Droit international sur le rôle de la Société des Nations en matière d'emprunts d'État. Le côté économique ou financier de la question ne sera traité que pour mieux éclairer les développements juridiques.

Nous croyons qu'on ne pourra pas nous objecter d'avoir la prétention de faire une étude de Droit international, lorsque la matière du sujet est de nature économique. Si les emprunts d'État présentent un caractère économique, il n'est pas moins vrai qu'ils contribuent à créer des rapports de Droit international et que, par là même, ils méritent autant l'attention du juriste de Droit international que de l'économiste. Car, tout rapport international, même à caractère économique, est impossible sans embrasser une forme juridique. De même que « dans une communauté, il est impossible de traiter les problèmes de la misère des individus sans créer des rapports juridiques ; dans la communauté des nations, il est impossible de remédier aux malheurs financiers nationaux sans créer des conséquences juridiques internationales [1] ». Et, ce qui confère surtout

1. Sir John Fischer Williams, Entr'aide financière internationale, *R. C. A. D. I. H.*, 1924, vol. IV, p. 116.

un caractère international à ces emprunts c'est d'être émis avec le concours de la Société des Nations. « C'est l'intervention de la Société des Nations qui a conféré à tous ces arrangements l'intérêt essentiel qu'ils présentent pour un spécialiste du Droit international et pour celui qui étudie les relations entre États. Ni les emprunts extérieurs dotés de garanties ni, moins encore, les emprunts extérieurs conclus sans aucune garantie ne constituent des innovations en matière internationale. Ce n'est pas non plus la première fois que des créanciers d'une nation obtiennent un gage sur les avoirs de la nation, et un contrôle sur son administration. Ce qui est nouveau, c'est la reconnaissance du fait que des arrangements de cette nature peuvent être placés sous les auspices d'un organisme représentant, du moins en puissance, toutes les nations du monde ayant atteint un certain niveau de civilisation et que cet organe central agissant, il est vrai, plutôt par la persuasion que par la force, peut assumer dans la commnauté des nations des fonctions administratives qui ne sont pas tout à fait différentes de celles qui, dans une communauté nationale, sont fréquemment confiées à un tribunal administratif [1]... ».

Depuis la création de la Société des Nations, les emprunts d'État présentent un nouvel intérêt par la structure juridique nouvelle qu'ont pris ces emprunts et par la place que la Société des Nations a prise dans la discussion et la contraction de certains de ces emprunts.

Il ne sera pas traité des secours financiers accordés par les nationaux d'un État aux nationaux d'un autre État, une telle activité philanthropique des individus ou de certaines sociétés ne soulève pas de problèmes de Droit

1. Sir John Fischer Williams, *Chapters on current international law and the League of Nations*, London, K. C. Longmans, Green and Co., 1929, p. 407.

international, il sera traité des emprunts d'États émis avec l'aide de la Société des Nations, sur plusieurs places.

Il faut mentionner, dès à présent, que l'émission d'un tel emprunt, n'est pour la Société des Nations qu'un moyen dans un système général de rétablissement financier. C'est pourquoi, le document par lequel la Société des Nations accorde son patronage à l'émission d'un emprunt d'État — et qui est appelé « Protocole[1] », — contient un programme détaillé pour la reconstruction financière du pays en cause. Si, au cours de cet ouvrage, le mot « Protocole » intervient souvent, ceci ne doit pas étonner, car ce document est le moule qu'on donne aux emprunts dont l'émission est patronnée par la Société des Nations. Pourtant, il est incontestable que l'emprunt constitue le point central du Protocole. En effet, le Protocole dispose de l'emploi de cet emprunt, des garanties destfnées à assurer son service, du contrôle institué pour veiller à l'exécution des dispositions du Protocole relatives à l'emploi de l'emprunt et à son service. Si, dans le Protoole il est fait une place considérable aux mesures d'ordre financier que doit prendre le gouvernement du pays envisagé, il ne faut pas oublier que la mise en œuvre de ces mesures est conditionnée par la procuration des fonds nécessaires que seul l'emprunt peut donner.

Il ne sera pas fait une étude historique des emprunts d'État émis sous les auspices de la Société des Nations en traitant successivement de chaque pays dont la Société

1. Pourtant, il est arrivé, dans le cas de Dantzig, que la Société des Nations s'engage à patronner l'émission d'un emprunt et donne des instructions sur son emploi, ses garanties, son contrôle, etc., sans qu'il soit rédigé de Protocole. Mais, ceci constitue une exception dûe surtout à la situation politique spéciale de la Ville libre; la règle est que l'autorisation d'émettre un emprunt sous l'égide de Genève est contenue dans un Protocole.

des Nations s'est occupée. Nous avons choisi la méthode synthétique, nous tâcherons de faire une étude d'ensemble en dégageant les principes communs de l'activité de la Société des Nations en matière d'emprunt d'État, sans omettre quelques particularités intéressantes, le cas échéant. Dès maintenant, nous pouvons indiquer que l'intervention de la Société des Nations en matière d'emprunt d'État comporte : 1° une demande du pays intéressé adressée à Genève ; 2° l'envoi d'une délégation d'enquête par la Société des Nations, dans ce pays ; 3° un plan de reconstruction financière est dressé à Genève, disposant la réforme de l'institut d'émission, l'équilibre budgétaire, etc. ; 4° insertion de ce plan dans un document appelé Protocole qui autorise en même temps l'émission d'un emprunt sous l'égide de Genève. Dans ce même document sont prévus les sûretés et le contrôle devant assurer le service de l'emprunt à émettre ; 5° signature à Genève du ou des Protocoles et ratification du gouvernement intéressé ; 6° appel adressé par la Société des Nations aux gouvernements pour souscrire à l'emprunt projeté ; 7° signature d'un General Bond[1] ; 8° vote de lois dans le pays débiteur pour rendre obligatoire en droit interne, l'acte international qu'est le Protocole, etc.[2].

Le rôle de la Société des Nations est ici plutôt celui d'un ntermédiaire désintéressé et d'un conseiller. Son rôle ne devient actif que par le contrôle qu'exercent ses organes (surtout le Commissaire et les trustees), non seulement en vue du service régulier de l'emprunt, mais, aussi sur la gestion financière en général du gouvernement. Mais les

1. Voir p. 116 et suiv.

2. Pour les pays émetteurs ex-ennemis un autre moment constitue la levée de ses privilèges par la Commission des Réparations.

garanties et le contrôle sont organisés de façon à ce que, en cas de manquement, il n'y ait ni forclusion, ni droit acquis pour certains États de recourir à la force afin d'obliger l'État débiteur à se soumettre, la Société des Nations a prévu uniquement la mise en action d'un mécanisme susceptible de permettre la reprise de l'exécution de ses engagements. Car la Société des Nations a pour but, en accordant son patronage à l'émission d'un emprunt, non seulement de rétablir le crédit du pays en cause, mais aussi de maintenir des rapports pacifiques entre tous les membres de la collectivité internationale. C'est pourquoi, dans l'organisation des moyens d'assurer le paiement des emprunts d'État, la préoccupation pour la Société des Nations de procurer aux créanciers une grande sécurité est au deuxième plan, la Société des Nations veut, en premier lieu, rétablir le crédit du pays qui s'est adressé à elle et contribuer ainsi au maintien de l'ordre et de la paix dans le monde.

Nous nous bornerons à montrer la structure et le fonctionnement de l'entr'aide financière internationale organisée par la Société des Nations, de même que les pouvoirs des organes appelés à la réaliser, en laissant le plus possible de côté l'œuvre réalisée, car étudier le tout nous entraînerait trop loin.

Dans un premier chapitre, il sera exposé succinctement comment la Société des Nations a été amenée à s'occuper des emprunts d'État.

Dans le deuxième chapitre, suivra la description des méthodes de travail du Conseil, du Comité financier et du Secrétariat Général de la Société des Nations, les trois organes principalement intéressés à l'œuvre financière de la Société des Nations.

Dans un troisième chapitre, il sera montré la procédure

d'intervention de la Société des Nations précédant la signature du Protocole.

Puis, nous essaierons de dégager quelques-uns des principes ayant guidé la Société des Nations dans ses plans de reconstruction financière à l'aide d'emprunts d'État.

Un autre chapitre sera consacré au système de garanties de l'emprunt.

Un autre, au contrôle institué par la Société des Nations dans les pays où elle est intervenue et aux personnes et organes chargés de ce contrôle.

Un chapitre traitera des cas exceptionnels d'émission d'emprunts d'État avec le concours de la Société des Nations. Dans ce chapitre, on verra, pour chaque pays, se poursuivre dans l'ordre chronologique les différentes phases de la procédure d'intervention de la Société des Nations tandis que, dans les chapitres précédents, chaque phase aura été exposée pour tous les pays à la fois.

Les derniers chapitres traiteront : des cas où la Société des Nations a refusé son concours ou a donné de simples avis consultatifs, de l'inexécution des obligations pécuniaires incombant à l'État emprunteur ; enfin, un chapitre sera consacré à l'appréciation critique.

CHAPITRE PREMIER

Section I

Avant d'arriver à la forme évoluée d'entr'aide financière internationale au moyen d'emprunts d'État émis sous l'égide de Genève, nous assistons, tout de suite après la Grande Guerre, à de premiers tâtonnements qui constituent un intéressant début, sans toutefois avoir les mêmes avantages que l'aide accordée par la Société des Nations, ainsi qu'il sera montré plus loin.

Si, dès 1870, on trouve des contrôles financiers internationaux, ces contrôles interviennent après l'émission de l'emprunt et dans un but de coercition, tandis que, l'intervention internationale après la guerre, a un but désintéressé, elle vise à tirer un État des embarras financiers dans lesquels il se débat.

§ I

Interventions financières internationales antérieures à celles de la Société des Nations.

L'entrée de l'entr'aide financière internationale dans la vie des peuples eut lieu en 1918, lorsque le Conseil de ravitaillement interallié [1], alarmé par le manque d'aliments dont souffraient les États successeurs de l'Empire Austro-

1. Ce Conseil s'était chargé dans les derniers temps de la guerre de fournir des produits alimentaires aux pays de l'Entente.

Hongrois, les États Baltiques et la Pologne, décida l'envoi de missions pour examiner les remèdes à apporter à cet état de choses.

Mais, ce Conseil eut une courte existence, il fut remplacé par le « Conseil des Quatre » dont il devint la section d'alimentation. Le Conseil des Quatre comprenait les représentants de l'Amérique (M. Hoover), de la France (M. Clémentel), de l'Italie (M. Crespi) et de l'Angleterre (Lord Robert Cecil).

Les États-Unis, la France, l'Italie, les Pays-Bas, la Norvège, le Royaume-Uni, la Suisse, etc., avancèrent des fonds au Conseil des Quatre, pour venir en aide aux pays qui éprouvaient un grand déficit de denrées alimentaires. Ces fonds ne devaient pas être employés au profit des pays ex-ennemis ; pourtant, devant la situation désespérée de l'Autriche, ce fut à elle surtout qu'on prodigua des aides tant en argent qu'en aliments.

Les résultats de ces prêts ne furent pas satisfaisants et, à la Conférence de Paris[1] (avril 1920), fut décidée la création d'un « Comité International des Crédits de Relèvement ». S'étant rendu compte de l'inefficacité des crédits accordés sporadiquement et pour des besoins courants, on chargea ce dernier Comité de coordonner les crédits d'assistance et de les employer pour les besoins permanents de l'État emprunteur. Ces crédits devaient remédier aux causes profondes des maux de l'Europe centrale et orientale et non pas servir, comme les précédents, seulement de palliatifs ; ils devaient activer la production et l'échange.

Le Comité International des Crédits de Relèvement était

1. A cette Conférence prirent part les représentants de : l'Argentine, de la Belgique, du Canada, du Danemark, de la France, de la Grande-Bretagne, des États-Unis, de l'Italie, de la Norvège, des Pays-Bas, de la Suède, de la Suisse, de même que les représentants des pays qui avaient besoin de crédit.

en étroite liaison avec la Commission des Réparations [1] L'activité de ce Comité porta dans trois domaines :

a) Livraison de fournitures destinées tant à soulager les souffrances actuelles d'une nécessité urgente pour ces pays, qu'à aider leur reconstruction économique. Ces fournitures furent livrées surtout à l'Autriche et à la Pologne [2]. Pour quelques-unes de ces fournitures, des mesures furent prises afin de leur assurer le meilleur emploi possible. Par exemple, l'Angleterre imposa à l'Autriche et à la Pologne le système des « crédits tournants » (revolving [3]). Ces crédits tournants donnèrent des résultats fort satisfaisants. On peut mettre à côté d'eux le succès des spécialistes danois dans la lutte contre l'épidémie de la peste bovine qui faisait des ravages en Pologne.

b) Le Comité International des Crédits de Relèvement s'occupa de même du rapatriement des prisonniers de guerre [4] venant de la Russie d'Europe et de la Sibérie. On sauva ainsi de la misère la plus effroyable, environ 380.000 personnes. Ce fut le Dr Nansen, Haut-Commissaire de la Société des Nations pour le rapatriement des prisonniers de guerre, qui saisit le Comité de cette œuvre humanitaire. La Croix-Rouge américaine seconda le Comité en lui envoyant des ressources matérielles [5].

c) En troisième lieu, ce Comité s'occupa de la régularisa-

1. Liaison dûe surtout au fait que les mêmes personnes représentaient les mêmes États dans ces deux organes; car, les mêmes Etats y avaient des intérêts, soit pour donner, soit pour recevoir des aides ou des réparations.

2. Elles consistèrent en : produits alimentaires, vêtements, matériel d'hôpital, matériel de chemins de fer, grains, fer, charbon, laine, cuir, etc.

3. En échange des matières premières, les États emprunteurs obligeaient les industriels qui les obtenaient de lui à crédit, d'exporter une partie des produits ainsi fabriqués, pour financer l'importation d'autres matières premières.

4. C'étaient des Hongrois, des Polonais, des Roumains et des Tchécoslovaques.

5. Un million de dollars.

tion et la coordination financière des pays assistés. Ces pays étaient de deux catégories : 1° pays comptant recevoir des paiements à titre de réparations de guerre; 2° pays qui devaient payer des réparations de guerre. C'est pourquoi, le Comité International des Crédits de Relèvement en accordant des avances matérielles, exigea deux catégories de « Bons de relèvement » : *a*) les bons des pays qui devaient recevoir des réparations prévoyaient une hypothèque de premier rang sur les réparations reçues ou à recevoir; *b*) les bons des pays qui devaient payer des réparations, prévoyaient une hypothèque de premier rang sur les revenus et ressources de l'État, par priorité, à la suite de l'action de la Commission des Réparations [1].

Le contrôle de l'emploi de ces crédits de relèvement fut, en général, confié aux représentants diplomatiques des pays prêteurs. Pour l'Autriche, cependant, ce fut la section autrichienne[2] de la Commission des Réparations qui se chargea du contrôle au nom des pays prêteurs.

Au moment de sa dissolution (19 octobre 1921), le Comité International des Crédits de Relèvement, publia un rapport assez optimiste sur la situation des pays emprunteurs (l'Autriche, l'Arménie, les États Baltiques, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie, la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie). Il reconnaissait pourtant que l'Autriche avait besoin d'une aide plus importante et plus systématique, que la Société des Nations allait lui donner plus tard.

1. Pour l'Autriche et la Hongrie on a consolidé tous les prêts faits depuis l'armistice par des « Bons de relèvement ». Pour les autres pays emprunteurs, une grande partie des prêts autres que ceux consentis par le Comité International des Crédits de Relèvement, n'a pas été consolidée par ces « Bons de relèvement ». Le taux d'intérêt de ces bons est de 6 p. 100 par an. Le capital devait être remboursé le 1er janvier 1925.

2. Elle nomma deux représentants dans le conseil de la compagnie « Treuga » (créée en 1920, avec le but d'aider la reconstruction de l'Autriche et de contrôler les crédits accordés par le Comité Internationale des Crédits de Relèvement).

Malgré les bonnes intentions de ce Comité et le soulagement momentané qu'il procura, cette forme d'assistance financière ne fut pas des plus heureuses. C'est une intervention sporadique, revêtant plutôt le caractère d'une aumône, distribuée de temps en temps et sans exiger en contre-partie un effort combiné et organisé chez le pays en cause. Donc, il ne faut pas croire que toute aide internationale donne de bons résultats, il faut faire une distinction : selon que cette aide sera plus ou moins systématique, elle donnera des résultats plus ou moins bons.

§ II

Supériorité de l'aide financière de la Société des Nations.

Des gouvernements isolés de même que des organisations internationales agissant en leur nom, ont fait ainsi qu'il fut montré plus haut, des tentatives pour porter remède à la crise dont souffrait l'Europe centrale et orientale, mais ces expériences furent incomplètes et provisoires. Il aurait fallu pour leur réussite qu'elles comportent tout à la fois un caractère international, une coopération régulière et permanente, ainsi que des méthodes plus évoluées et plus adéquates que celles auxquelles on avait eu recours auparavant. La Société des Nations devait remplir ces lacunes. Les avantages que procure l'intervention de cette dernière sont en quelques mots :

Possibilité d'accorder une aide financière considérable qu'aucune entreprise particulière aussi puissante fût-elle ou organe international (Conseil de ravitaillement, Conseil des Quatre ou Comité International des Crédits de Relèvement) n'aurait pu se procurer. De même, aucun des pays prêteurs — excepté les États-Unis — n'aurait pu

fournir les fonds nécessaires lorsqu'on donna un emprunt à l'Autriche en 1922. Étant donné la précarité de la situation financière des pays sortis de la guerre et la dépréciation monétaire qui s'ensuivit, ils n'auraient été en mesure d'accorder cet emprunt qu'au moyen d'une inflation. Et si, par impossible, un gouvernement s'était décidé à avancer cet argent, il ne l'aurait sûrement fait qu'à condition de connaître la situation exacte du pays emprunteur. Il aurait fait des enquêtes vexantes pour le pays solliciteur. Et, il est sûr que le gouvernement du pays prêteur aurait imposé au pays emprunteur une surveillance de l'emploi de l'emprunt et un contrôle des plus sévères des garanties, sans se soucier de ménager les susceptibilités nationales du pays débiteur, comme le fit la Société des Nations. On aurait pu ainsi aboutir à un conflit international.

Ou bien, admettons que l'Autriche, pour ne prendre qu'un exemple, ait obtenu un emprunt des banquiers, sans le concours de la Société des Nations. Le contrat aurait prévu : *a*) des conditions très onéreuses pour le pays émetteur, gros taux d'intérêt, émission au-dessous du pair [1], car, les banquiers n'ont en vue que leur intérêt personnel. Les risques étant grands lorsqu'ils prêtent de l'argent à un pays dont les finances sont déséquilibrées et ayant une réputation de mauvais débiteurs, ils deviennent plus exigeants. Tandis que si les banquiers voient la Société des Nations se porter, en quelque sorte, garante de la solvabilité du pays émetteur, et entreprendre un plan de son assainissement financier, plus tranquilles sur le sort de leurs créances, ils signeront un contrat plus humain. Donc, ce

1. Voir détails, *thèse* de M. Dertilis. La reconstruction financière de la Grèce et la Société des Nations, 1928.

qui milite surtout en faveur de l'intervention de la Société des Nations, c'est le côté pratique de la question. Si le crédit d'un pays est tellement entamé qu'il ne trouve pas les fonds dont il a besoin, ou s'il ne peut se les procurer que dans des conditions fort défavorables, il est dans son intérêt de recourir à la Société des Nations ; *b*) les banquiers n'auraient pas procuré l'emprunt nécessaire au pays s'étant adressé à eux sans lui imposer un lourd contrôle [1]. Cette condition est d'autant plus intolérable qu'au lieu d'émaner d'une personne désintéressée et dont le prestige est unanimement reconnu, elle est imposée par de simples particuliers, gros capitalistes ou banquiers.

Les capitaux énormes que l'émission sur plusieurs places étrangères des emprunts patronnés par la Société des Nations pouvait procurer, permirent à l'État emprunteur de réaliser un assainissement profond et par là, efficace de sa situation.

Les garanties, dans la plupart des États qui émirent des emprunts sous l'égide de Genève, n'étaient pas sûres, c'est ce qui empêchait surtout ces États de trouver des capitaux, ou bien ils les trouvaient dans des conditions fort onéreuses. La cause de la précarité de ces garanties était due, en premier lieu, à l'hypothèque de premier rang qui grevait les revenus des pays débiteurs des réparations, au profit de la Commission des Réparations [2]. Or, à la sollicitation de la Société des Nations, cette Commission renonça à son privilège de premier rang au profit des créanciers des emprunts émis

1. Par exemple, la Pologne, la Roumanie obtinrent des emprunts extérieurs sans l'aide de la Société des Nations, mais se virent imposer un contrôle assez vexant; un conseiller auprès de l'Institut d'émission avec des pouvoirs très étendus, etc.

2. Elle date du 10 janvier 1920, lorsque fut mis en vigueur le Traité de Versailles.

avec le concours de la Société des Nations. La faveur consentie par la Commission des Réparations à la demande de la Société des Nations n'aurait pas été accordée à un État ex-ennemi (comme l'Autriche ou la Hongrie, etc.) désirant contracter un emprunt extérieur.

L'accord de l'emprunt est accompagné d'un programme de réformes, rédigé par les personnes les plus indiquées, des experts appréciés dans le monde entier. L'exécution de ce programme est contrôlée par les organes de la Société des Nations.

Un autre avantage de la Société des Nations, sur les autres organismes d'entr'aide financière internationale d'après-guerre, est constitué par sa permanence. Le Conseil de ravitaillement de même que le Conseil des Quatre ou le Comité International des Crédits de Relèvement devaient avoir une existence éphémère, tandis que la Société des Nations, grâce à sa longue durée, peut donner une continuité à son œuvre, surveillant continuellement l'État sur lequel porte son intérêt et l'aidant de ses conseils. Souvent, les seuls conseils de la Société des Nations sans l'accord d'aucune aide financière, ont été salutaires [1]. On pourrait objecter que si la Société des Nations est permanente, elle manque quand même de continuité dans ses travaux car, le Conseil, de même que l'Assemblée, se réunit seulement de temps en temps. En faisant cette objection on oublie l'existence du Secrétariat Général de la Société des Nations qui est l'organe bureaucratique de la Société des Nations et assure la continuité de ses travaux. D'ailleurs, la périodicité des sessions du Conseil ne peut nuire à l'œuvre financière de la Société des Nations, car le Comité financier

1. Par exemple, premier recours de l'Esthonie à la Société des Nations, (1924), assistance technique donnée à l'Albanie, (1922-24), etc.

ayant une fois reçu les directives du Conseil en ce qui concerne un pays déterminé, et les personnes chargées du contrôle une fois nommées dans le pays ayant émis l'emprunt, ces organes techniques se sont montrés capables de mener leur mission à bout sans que le Conseil ait eu besoin d'intervenir continuellement ; il fut simplement mis au courant des travaux en cours, lors de ses réunions.

Si « grosso modo », les mobiles qui poussent la Société des Nations à accorder son aide, sont presque identiques à ceux qui ont poussé les États ou les organismes internationaux mentionnés plus haut, la forme en est infiniment meilleure, tant à cause de la nature de la Société des Nations que de la manière dont sa collaboration s'est exercée.

La Société des Nations en sa qualité d'organe suprême, ménage les susceptibilités nationales et enlève à son intervention toute portée humiliante. Les travaux de Genève ont ce caractère de haute moralité et d'impartialité qui fait la supériorité de l'intervention financière de la Société des Nations sur toute autre forme d'intervention de ce genre. En effet, comment pouvoir suspecter les délégués, venus à Genève de toutes les parties du monde, de tomber d'accord pour flétrir la fierté nationale d'un peuple ; ces délégués, pénétrés de l'esprit de Genève, ne voudront que le bien du pays qui se sera adressé à eux dans sa détresse. Aussi ne pourra-t-on pas suspecter la Société des Nations d'agir dans un esprit dominateur ; son but même exclut toute suspicion de ce genre. N'est-elle pas créée pour assurer la paix du monde et contribuer au développement harmonieux des États dans tous les domaines, tant intellectuels, qu'économiques, financiers, etc. ?

Quant à la manière dont la Société des Nations intervient, on constate d'abord que c'est le gouvernement du

pays en cause qui s'adresse à la Société des Nations pour lui demander de patronner l'émission d'un emprunt extérieur, la Société des Nations n'y est jamais intervenue sans avoir été chaleureusement invitée. Or, comment se plaindre d'une intervention qu'on a soi-même sollicitée.

Deuxièmement, la Société des Nations réduisit son rôle au minimum au moment de la rédaction du plan. Elle se plia aux demandes des représentants du pays intéressé. La preuve en est l'insertion dans chaque plan de dispositions adéquates à un certain état de choses d'un pays donné; il ne fut pas imposé de plan standard à tous les pays invariablement. D'ailleurs on n'a qu'à regarder la composition tant du Conseil que du Comité financier pendant la discussion d'un plan de reconstruction financière pour se convaincre que les représentants du pays en cause ont effectivement contribué à sa rédaction.

Troisièmement, la Société des Nations prit la précaution de limiter la durée du contrôle, sous la réserve de cas isolés pour lesquels il est prévu que sa collaboration pourrait être renouvelée.

Quatrièmement, les droits et pouvoirs des personnes et organes chargés du contrôle étaient limitativement prévus dans les Protocoles.

Cinquièmement, elle donna aux plans un caractère international, ils ne devaient servir aucun intérêt particulier d'ordre national, politique ou financier, mais devait assurer au jeune État pour lequel la Société des Nations intervenait, une organisation financière modèle et un emploi productif de l'emprunt.

Enfin, ce plan devait être accepté avant sa mise en application par le gouvernement du pays intéressé. En plus,

le Protocole était ratifié conformément aux lois constitutionnelles du pays émetteur.

D'un autre côté, le soin que la Société des Nations prit à donner à l'exécution des obligations de l'État emprunteur toutes les garanties possibles tant réelles que personnelles et l'institution d'un contrôle sérieux pour assurer l'exécution des dispositions du Protocole, réussirent à rétablir la confiance du public dans le sort de leurs placements chez les États dont s'occupait la Société des Nations. Cette confiance dans la solvabilité du pays émetteur, entraîne non seulement la souscription dans des conditions favorables[1] de l'emprunt émis avec le concours de la Société des Nations, mais aussi, le retour des capitaux tant nationaux qu'étrangers dans le pays envisagé et par conséquent la reprise des affaires.

Section II

L'intervention de la Société des Nations dans l'émission des emprunts d'État est un fait inédit dans les annales des emprunts d'État.

§ I

Le rôle de la Société des Nations en matière d'emprunts d'État.

A. Comme la Société des Nations a été créée par un Pacte, qui a en même temps défini ses attributions, la question logique qui se pose à l'esprit est de savoir quel article du

1. L'emprunt autrichien de 1923 fut émis à un taux de 6 p. 100. L'emprunt grec de stabilisation de 1928 fut émis à 6 p. 100 d'intérêt et à un taux d'émission de 91 (Voir Dertilis : La reconstruction financière de la Grèce et la Société des Nations, *thèse*, Paris, 1928). Les titres de l'emprunt municipal de Dantzig (1925), étaient côtés en 1927 au-dessus du prix d'émission et à peu près au pair.

Pacte détermine la compétence de la Société des Nations en matière d'emprunts d'État ? Les plus téméraires répondront que c'est l'article 23 du Pacte. D'autres que ce sont les discussions préliminaires. Après avoir examiné les arguments pour et contre ces deux opinions, il sera montré plus loin les autres assises de cette compétence.

« Les Membres de la Société des Nations prendront les dispositions nécessaires pour assurer :... *e*) un équitable traitement du commerce de tous les Membres de la Société. » Telle est rédigée la partie de l'article 23 du Pacte sur laquelle s'appuient les défenseurs de l'œuvre de collaboration de la Société des Nations en matière économique et financière. L'imprécision des termes de cet article a porté à une interprétation extensive. Si, pour faciliter les échanges entre les membres de la Société des Nations, cette dernière devra veiller à ce que l'économie de ses membres soit florissante, on peut supposer — étant donné l'interdépendance des questions économiques et financières — qu'elle devra s'occuper aussi de l'état des finances de ses membres. En effet, pour traiter des affaires commerciales avec un pays, il faut être sûr, lorsqu'on lui livre une marchandise, qu'il sera à même de la payer. C'est ainsi qu'au moyen de déductions logiques auxquelles se prête fort bien l'élasticité des termes de cet article, on est arrivé à reconnaître à la Société des Nations non seulement des attributions en matière économique, mais aussi en matière financière. Le vague des termes de l'article 23 a donné lieu à des discussions sans fin, même dans les domaines énumérés dans cet article, on n'arrive pas à déterminer d'une façon précise le rôle de la Société des Nations. Alors, on ne voit pas comment on pourrait asseoir sur lui la compétence de la Société des Nations en matière

d'emprunts d'État, lorsque cette matière n'y est même pas mentionnée. Ceci fait que la question du rôle de la Société des Nations, en matière d'emprunts d'État est une des plus controversée en Droit international. Il est incontestable que la rédaction de l'article 23 est défectueuse [1].

***

Pour répondre à ceux qui basent l'activité financière de la Société des Nations sur les discussions préliminaires du Pacte, il faut leur rappeler que, si les « 14 Points » du Président Wilson prévoyaient la suppression des entraves douanières à côté de l'équitable traitement du commerce international, et si les délégations française et italienne [2] ont fait des propositions plus précises sur l'activité de la Société des Nations en matière économique, aucune mention n'était faite d'une aide financière internationale dans le sens où nous l'entendons aujourd'hui.

***

B. Si on ne peut rattacher que timidement à l'article 23 la compétence de la Société des Nations en matière de finances internationales, par contre il est certain que c'est l'esprit du Pacte qui permet à la Société des Nations d'agir en cette matière. Le préambule parle en effet, de « développer la coopération entre les nations » et, par les articles 3 et 4, l'Assemblée et le Conseil ont le droit de connaître de

1. Voir la très intéressante analyse de cet article par M. Mihai Antonesco, conférencier à la Faculté de Droit de Bucarest : *Organisarea Pacii si Societatea Natiunilor*, Bucuresti, 1932.

2. De même Lord Robert Cecil attribuait à la Société des Nations une compétence générale pendant les discussions du Pacte (ainsi qu'en 1922).

« toute question » qui rentre dans la sphère d'activité de la Société des Nations, ou qui affecte la paix du monde.

Donc, le rôle de la Société des Nations en matière d'emprunts d'État peut être rattaché à l'idée de coopération internationale. La Société des Nations devait s'efforcer à faire la transition entre l'ancienne conception de l'État fermé et la nouvelle qui réclamait une large collaboration internationale. L'interdépendance économique internationale devait inévitablement conduire à l'entr'aide financière internationale. Sans compter que le déséquilibre total des finances mondiales et la pénurie de capitaux qu'avait engendré la Grande Guerre n'étaient plus susceptibles de solutions individuelles. Et, la coopération internationale est un moyen détourné pour garantir la Paix car, par la création d'intérêts communs entre les peuples, par la naissance d'une intimité intellectuelle et morale entre eux, par la multiplication des occasions de contact entre leurs représentants (tant hommes politiques que hauts fonctionnaires ou techniciens réunis à Genève), on atténue les frottements entre les peuples. La coopération financière internationale, comme toute autre coopération internationale, aboutit aux mêmes résultats. Qu'on se rappelle seulement que, lors de l'émission des emprunts autrichiens et hongrois avec le concours de la Société des Nations, les représentants de l'Autriche et de la Hongrie se sont trouvés à Genève à côté des représentants des États ennemis trois ou quatre ans auparavant. La réconciliation de la Hongrie avec la Petite Entente est dûe justement à cette rencontre à Genève et au fait que la Société des Nations fit dépendre l'octroi d'une aide financière d'un rapprochement politique de ces pays. En plus, il s'est trouvé que l'Autriche et la Hongrie ont été soutenues dans leurs demandes à la Société

des Nations justement par les représentants des États ex-ennemis[1]. Donc, par sa politique en matière financière, la Société des Nations fit se dissiper l'atmosphère pesante d'après-guerre, avec ses distinctions entre États vainqueurs et vaincus, et se rétablir des rapports harmonieux entre les États sur une base de fraternité. Quoi de plus concluant pour démontrer que l'œuvre de la Société des Nations en matière d'emprunts d'État contribue non seulement au développement de la coopération internationale, mais aussi à l'apaisement des conflits politiques !

***

C. Créée pour poursuivre un but nettement politique, la paix du monde, la Société des Nations s'aperçut que la restauration financière et économique du monde sont à la base de sa sécurité politique. Ainsi la pratique contraignit la Société des Nations à étendre son domaine d'activité. La situation mondiale était telle après la Grande Guerre que les mesures, soit politiques, soit économiques ou financières, prises par un gouvernement, auraient été inefficaces si elles n'avaient pas été généralisées, amplifiées, élargies, par une entente internationale.

Il ne faut pas croire que les juristes de Droit international ont dit « la Société des Nations travaillera dans cette direction » et qu'aussitôt la Société des Nations s'est soumise à leur suggestion. De même qu'une loi interne n'est pas une création arbitraire du gouvernement, de même les principes de Droit international ne sont pas des créations abstraites, ils sont nés des besoins des peuples. Besoins qui furent concrétisés dans les demandes que des hommes d'État

1. Voir pages 39-45 sur le rôle des puissances alliées dans l'accord de l'emprunt à l'Autriche et de la Petite Entente dans le cas de la Hongrie.

adressèrent à la Société des Nations pour résoudre la crise financière qui faisait des ravages dans certains pays [1].

En partant de la considération que l'économie mondiale ne pourra rentrer dans la normale sans une base financière saine, la Société des Nations décida de prendre en main le redressement des finances publiques du monde. Il est vrai qu'elle n'avait ni la force ni les moyens pour conduire une œuvre d'une si grande envergure, c'est pourquoi, elle se limita pour commencer, à accorder sa haute protection à quelques États pris individuellement. Elle les choisit parmi les plus éprouvés et qui lui demandèrent son concours le plus instamment.

Personne n'avait prévu lors de la fondation de la Société des Nations, l'extension de son activité dans le domaine des emprunts d'État. Mais si ce rôle n'a pas été directement envisagé par les auteurs du Pacte, il faut reconnaître qu'il n'a pas été non plus interdit à la Société des Nations et, ce qui n'est pas interdit est permis. La Société des Nations s'est attribuée cette fonction pour ainsi dire « inconsciemment et sans y faire attention [2] ». Ce qui veut dire que la Société des Nations n'aurait jamais donné une si grande extension à son activité financière, si elle n'avait pas été entraînée dans cette voie par la force des choses. Ce résultat est imprévu, mais il n'en est pas moins appréciable pour cela [3].

1. C'est ainsi que la Société des Nations fut amenée à s'occuper des finances autrichiennes à la demande du chancelier d'Autriche et à l'invitation que les principales puissances firent à la Société des Nations de solutionner favorablement cette requête.

2. Sir John Fischer Williams, Entr'aide financière internationale, *R. C. A. D. I. H.*, 1924, vol. IV.

3. Sir John Fischer Williams rapelle dans l'*Op. cit.* plus haut que c'est en « cherchant les ânes de son père que Saül a trouvé un royaume », et « c'est en cherchant une nouvelle route vers les Indes que Christophe Colomb s'est heurté à l'Amérique ».

Si le domaine d'activité de la Société des Nations s'est accru progressivement dans des domaines toujours plus vastes et plus nombreux ceci ne doit pas nous surprendre. Voici les belles paroles que M. Madariaga (Espagne), prononça à ce sujet [1] : « Nous croyons que la Société des Nations doit s'occuper de tout ; et de même que nous croyons qu'il ne faut pas limiter son activité aux questions politiques, aux questions humanitaires, aux questions techniques et aux questions sociales, mais l'étendre à toutes les activités de l'humanité organisée, de même nous croyons que c'est une erreur de vouloir la confiner à tel ou tel continent, et qu'elle est par nécessité universelle. » Donc, de même que par définition, l'activité de la Société des Nations doit s'étendre non seulement à l'Europe, mais aussi aux autres continents [2], de même elle doit embrasser tous les domaines, inclusivement celui financier.

***

Pourtant, il est vrai que quelles que fussent les tendances internationales, la Société des Nations n'aurait pas pu s'arroger de but en blanc son rôle en matière d'emprunts d'État sans se baser sur : 1° un article du Pacte (23), aussi vague fût-il, et 2° sur l'esprit du Pacte et les obligations générales qu'il implique pour elle, notamment de pourvoir en toutes directions à la coopération internationale et sauvegarder la Paix universelle.

1. Discours à l'Assemblée du 20 octobre 1933.

2. D'ailleurs la Société des Nations fut appelée à donner des avis techniques à la Chine et à l'Inde.

§ II

La Conférence de Bruxelles et le plan d'activité de la Société des Nations.

Pour obtenir une vue d'ensemble du problème et trouver les solutions destinées à remédier à la désorganisation générale de l'Europe après la Grande Guerre, le Conseil de la Société des Nations, au cours de sa première année d'existence, convoqua la Conférence financière internationale de Bruxelles.

Le Conseil répondait ainsi aux suggestions des Gouvernements britannique et français et à la demande que fit Lord Balfour, lors de la troisième session du Conseil [1]. En effet, le Gouvernement britannique avait fait connaître au Parlement anglais que, si la Société des Nations convoquait une Conférence internationale chargée d'étudier des problèmes financiers, il donnerait pleinement son adhésion. Le Gouvernement français, de son côté, exprima le même avis. De même, Lord Balfour soumit au Conseil, à la séance mentionnée plus haut, un projet de résolution par lequel la Société des Nations s'engageait à réunir « une Conférence internationale au sujet de la crise financière mondiale et de la crise des changes ». Une Commission du Conseil devait inviter les États les plus intéressés à cette Conférence et convoquer celle-ci le plus tôt possible.

Cette Conférence devait avoir pour dessein, soit d'établir une doctrine générale pour le redressement financier des États, soit des projets individuels, selon la situation spéciale de chaque État.

1. Tenue à Londres en février 1920.

En septembre 1920, la Conférence financière internationale, se réunissait à Bruxelles. Trente-neuf États y prirent part. Et, pour la première fois après la guerre, les pays vaincus furent aussi représentés. De même, les États-Unis envoyèrent un « observateur » et plusieurs organisations internationales des délégués [1].

Ce fut la première réunion importante tenue sous les auspices de la Société des Nations.

Les délégués envoyés à cette Conférence assistèrent comme experts, et non comme représentants officiels de leurs gouvernements respectifs ou de l'organisme international qui les avaient envoyés à Genève. Ceci constitue une heureuse innovation : les délégués n'étant pas les porte-parole d'une politique officielle, envisagèrent les questions à eux soumises d'une façon objective, en experts. Les débats eurent un caractère technique. Pourtant, à un autre point de vue, cette méthode est défectueuse : ces délégués n'ayant pas le droit de lier la personne morale qu'ils représentaient, leurs décisions eurent le caractère platonique de simples discussions théoriques sans aucune force exécutoire. Il est vrai que les recommandations de cette Conférence eurent une grande influence sur l'opinion publique et les hommes d'État. Mais, ce résultat est exceptionnel; la preuve en est que d'autres Conférences réunies dans les mêmes conditions n'ont pas réussi à former un courant assez puissant pour aboutir à des résultats pratiques. C'est pourquoi, il serait préférable d'attribuer un caractère obligatoire aux dispositions arrêtées dans les Conférences.

Les travaux de la Conférence financière internationale

1. Le Bureau International du Travail, la Chambre de Commerce International, le Conseil Suprême Economique, la Commission des Réparations et la Commission Internationale des Crédits de secours.

de Bruxelles furent répartis entre quatre Commissions. Chacune s'occupa d'un groupe de questions soigneusement arrêtées. Ces Commissions sont : 1° la Commission des Finances Publiques ; 2° la Commission des Circulations Monétaires et des Changes ; 3° la Commission du Commerce International ; 4° la Commission des Crédits Internationaux [1]. Les résolutions de ces quatre Commissions furent adoptées à l'unanimité par la Conférence.

Les principales résolutions proposées par la première Commission furent : ramener les dépenses annuelles ordinaires, y compris le service de la dette publique, dans les limites où elles peuvent être couvertes par les recettes ordinaires ; réduire toutes les dépenses d'armement ; renoncer aux dépenses extraordinaires improductives ; restreindre le plus possible même les dépenses extraordinaires productives ; renonciation de la part des gouvernements aux mesures artificielles telles que la diminution du prix du pain, ou bien la fixation des tarifs de chemins de fer, des postes, etc., à un taux insuffisant pour couvrir les frais ; renoncer à recourir au moyen de l'emprunt pour faire face aux dépenses ordinaires ; l'impôt doit être la ressource ordinaire du budget ; le recours à l'emprunt n'est admis que pour les dépenses extraordinaires (par exemple la restauration des régions dévastées, etc.).

La deuxième Commission exige que les gouvernements renoncent à tout jamais à l'inflation, mais « on ne devrait pas obtenir l'arrêt dans l'augmentation de la circulation fiduciaire uniquement au moyen de restrictions apportées à l'émission de la monnaie légale. Une telle méthode, si elle n'est pas accompagnée d'autres mesures, tendrait à

1. Voir *J. O.*, 1920, p. 424 et suiv.

aggraver la situation en provoquant une crise monétaire. Il faudrait résolument s'attaquer aux causes qui entraînent nécessairement un accroissement de la circulation [1] ». Pour remédier à ces causes profondes de l'inflation, la Commission recommande aux gouvernements de régler leurs dépenses sur leurs recettes, d'assurer l'indépendance de l'Institut d'émission en le soustrayant à toute influence du gouvernement. De même, « l'augmentaton du volume total des crédits devrait prendre fin et les Gouvernements ainsi que les Municipalités, devraient non seulement s'abstenir d'augmenter leurs dettes flottantes, mais commencer à les consolider ou les rembourser graduellement [2] ». C'est cette Commission qui, pour la première fois après-guerre, énonce dans une Conférence le principe de la liberté du commerce et la suppression de tout contrôle ou entrave au commerce. De même, elle estima qu'il était inutile d'instituer une monnaie internationale ou une unité internationale de compte, ainsi qu'on l'avait proposé. Mais jugea qu'il « était extrêmement désirable que les pays qui se sont écartés du régime de l'étalon-or effectif y reviennent [3] ».

La troisième Commission affirma à son tour le principe de la liberté du commerce. Elle estimait que ce qui nuit gravement à la reprise normale du commerce c'est l'instabilité des changes. Elle s'occupa de même des transports.

Enfin, la Commission des crédits internationaux posa le principe que la renaissance du crédit présuppose des finances saines, la cessation de l'inflation et l'assainissement de la circulation monétaire de même que le libre jeu

1. *J. O.*, 1920, p, 428.
2. *Op. cit.*, p. 428.
3. *Op. cit.*

des transactions commerciales. Cette Commission recommanda la création d'un organisme international qui serait mis à la disposition des États qui désireraient recourir au crédit pour assurer le paiement de leurs importations essentielles. Le plan Ter Meulen [1] est indiqué comme répondant à ce but. De même, la quatrième Commission chargea le Conseil de la Société des Nations de la nomination d'un Comité de financiers et d'hommes d'affaires qui élaborerait les mesures d'exécution de ce plan.

Le plan Ter Meulen, ou projet de crédits internationaux était destiné à « permettre aux nations appauvries et actuellement incapables d'obtenir des crédits à des conditions raisonnables sur le marché international, d'inspirer confiance pour se procurer les ressources nécessaires ». Ce plan devait fournir des crédits « à long terme ». Il comportait la création d'une Commission internationale qui fixerait la valeur-or des crédits à accorder, après examen des garanties offertes. C'est le plan Ter Meulen qui allait entraîner la Société des Nations dans le domaine des emprunts d'État.

Le mécanisme du plan Ter Meulen est le suivant : la Commission internationale nommée par le Conseil — donc ce plan se basait sur la collaboration de la Société des Nations — devait examiner les garanties offertes par les États adhérents. Ces garanties consisteront dans : des hypothèques sur des biens d'État, remise en gage du produit de certains impôts, etc. Si les garanties étaient jugées suffisantes, les gouvernements pouvaient émettre des obligations porteuses d'intérêts jusqu'à concurrence des crédits autorisés et les prêter aux industriels nationaux qui s'en

1. Voir sur ce plan : Lewandowsky, *Revue Politique et Parlementaire*, 1921, t. CIX, p. 325 et suiv.

serviraient, comme de collatéraux, dans leurs opérations de banque, pour l'achat à crédit de matières premières ou semi-ouvrées. A la fin de l'opération, l'exportateur devra retourner les obligations à l'importateur, qui les retournera à son tour au gouvernement qui les a émises. Dans le cas où l'importateur ne remplirait pas les obligations prévues par son contrat, l'exportateur pourra garder les obligations jusqu'à leur échéance, lorsque l'État émetteur sera obligé de les payer ou de les vendre selon les usages de son pays. Pour le remboursement des obligations, le projet dispose la constitution par chaque État, à l'étranger, d'un fonds d'amortissement représentant 10 p. 100 de la valeur des obligations en circulation, et en plus, d'un autre fonds destiné à rembourser les obligations vendues par l'exportateur. Le principe essentiel du projet consiste dans la garantie que l'État donne à l'industriel ou au commerçant qui, désirant importer des matières premières ou des objets de première nécessité, ne trouve pas, à lui seul, du crédit. L'État a le rôle de « garant ».

De même un plan de « crédits de finition » ou de « transformation des matières premières[1] » fut retenu par la quatrième Commission. Sous le régime de ces crédits de finition, la matière première, au cours de ses transformations successives, ne cesse pas de servir de nantissement aux crédits accordés, soit par l'exportateur, soit par un banquier, le produit de la vente de l'objet fabriqué devant servir en premier lieu au remboursement du crédit[2].

Cette même Commission prit des résolutions d'une très

1. *J. O.*, 1920, p. 434.

2. La Société des Nations se rendit compte assez vite que ces crédits étaient d'une réalisation malaisée à cause des difficultés qu'ils soulevaient au point de vue de la législation intérieure des différents pays.

grande importance pour la question qui nous préoccupe : « Indépendamment des projets susvisés qu'elle demande au Conseil de la Société des Nations de vouloir bien prendre en mains et s'il est possible, faire aboutir, il semble à la Conférence que la Société des Nations pourrait utilement exercer son action en vue de promouvoir certaines réformes et d'assurer la publication méthodique de certaines informations de nature à faciliter les opérations de crédit [1]. » Suit l'énumération des questions sur lesquelles devrait porter l'action de la Société des Nations. Et, enfin, suit la dernière résolution : « Au cours des délibérations, la Conférence a constamment été impressionnée par le fait que toutes ou presque toutes les propositions qui lui ont été soumises exigent jusqu'à un certain point l'intervention de la Société des Nations. La Conférence s'associe unanimement à cette tendance. Elle estime très opportun d'étendre aux problèmes financiers la coopération internationale que la Société des Nations a inaugurée et qu'elle s'efforce de promouvoir en vue de l'amélioration de la situation générale et du maintien de la paix dans le monde [2]. » La Conférence reconnut que « l'action nationale n'est pas suffisante par elle-même. La coopération internationale dont la Conférence est la première manifestation tangible, doit se continuer et se développer. Il appartient à la Société des Nations de prendre les initiatives nécessaires pour parvenir à ce résultat [3] ».

Ainsi qu'il a été signalé plus haut, la rédaction de l'article 23 du Pacte est déconcertante. Cet article commence ainsi : « Sous la réserve et en conformité des dispositions

1. *J. O.*, 1920.
2. *Op. cit.*
3. *Op. cit.*

des conventions internationales actuellement existantes ou qui seraient ultérieurement conclues. » Si par la suite, cet article assigne un vaste plan d'activité à la Société des Nations, par son premier alinéa il limite et régit la tâche de la Société des Nations par des textes conventionnels. Or, la Conférence de Bruxelles venait à temps pour enlever à la Société des Nations ses dernières hésitations. Car, malgré toutes les tendances d'internationalisation qui s'étaient fait jour tout de suite après la guerre, la Société des Nations devait, avant de commencer son œuvre d'entr'aide financière internationale, obtenir l'adhésion de ses membres dans un texte conventionnel ainsi que l'exigeait le commencement de l'article 23 du Pacte. Si les recommandations de la Conférence de Bruxelles ne prirent pas la forme d'une ou plusieurs conventions obligatoires pour les États signataires, elles concrétisent quand même le désir que la majorité de ses membres avait de voir la Société des Nations s'acheminer dans la voie de la coopération financière internationale.

Les recommandations que la Conférence de Bruxelles élabora furent présentées au Conseil le 27 octobre 1920. Le Conseil décida leur communication aux gouvernements en leur recommandant de les mettre en pratique.

La Conférence de Bruxelles demandait la création d'une Commission économique et financière [1] qui devait mettre en application les vœux de cette Conférence et préparer la réunion d'une autre Conférence par une série d'études et publications. Cette Commission devait avoir pour but surtout de proposer les bases précises d'une coopération financière internationale dont la Conférence de Bruxelles

1. Voir Chapitre II sur le développement de cette Commission.

n'était qu'une première manifestation. La Conférence projetée (qui fut la Conférence de Genève 1927 [1]), devait donner force obligatoire aux simples recommandations que la Conférence de Bruxelles avait données. Pourtant, c'est la Conférence de Bruxelles qui eut le mérite d'avoir soutenu plus que toute autre Conférence, l'avantage qu'il y aurait à ce que la Société des Nations assumât la charge du redressement financier et économique du monde. La Conférence de Bruxelles est en effet, une très belle manifestation de coopération internationale.

***

Le projet Ter Meulen reçut un accueil favorable de l'opinion publique, il fut même adopté par plusieurs Conférences et Congrès.

La Conférence du coton tenue à Manchester, en 1920, et qui comptait parmi ses membres les représentants les plus marquants de l'industrie et des banques anglaises, donna son approbation au projet Ter Meulen. De même, le Congrès de la Chambre Internationale de Commerce tenu à Londres (1920), ainsi que la Conférence de l'Association des Banquiers américains de Los Angeles (octobre 1920).

***

Suivant la recommandation de la Conférence financière internationale de Bruxelles, la Société des Nations s'occupa de la création d'un organe international qui serait mis à la disposition des membres qui désireraient recourir au crédit pour le paiement de leurs importations.

1. Mais cette Conférence dans laquelle on avait mis tant d'espoirs devait aboutir à des résultats décevants.

Sir Drummon-Drummond Fraser fut nommé organisateur des crédits internationaux. Mais, lorsqu'il se mit à l'œuve, il constata — quelques mois seulement après la Conférence de Bruxelles — que la situation économique et financière de la plupart des pays s'était profondément modifiée. Tout de suite après la guerre, la moitié du monde produisait moins qu'elle ne consommait. Mais, la Conférence de Bruxelles à peine fermée, comme à la commande d'une baguette magique, la production reprit avec un tel entrain que le problème de la sous-production ne se posa plus.

La Commission économique et financière provisoire créée par la Conférence de Bruxelles, constata à son tour que la situation était changée. Au moment de la réunion de la Conférence de Bruxelles, il y avait une grande pénurie de matières premières et de nombreuses mesures de restrictions commerciales et de contrôle. Or, ces faits n'existaient plus lorsque la Commission provisoire présenta son rapport, le 19 septembre 1921 [1]. Les restrictions commerciales avaient été abolies en grande partie et les stocks étaient abondants. A une grosse demande de marchandises avait succédé une grande offre de marchandises et, conformément aux lois économiques, la demande avait diminué en entraînant la baisse des prix, ce qui provoqua une nouvelle diminution dans la vente des produits de tout genre, «les acheteurs ayant l'impression que la baisse des prix ira en s'accentuant toujours davantage [2] ». Mais, continue le rapport de la Commission provisoire économique et financière. « Ces changements ne se sont pas pro-

1. *J. O.*, décembre 1921, p. 1142 et suiv.
2. *Op. cit.*

duits sans quelques conséquences regrettables dont la principale est peut-être la crise du chômage [1]. »

En septembre 1921, les points névralgiques de la situation mondiale étaient le change et le crédit. La Commission provisoire de même que l'organisateur des crédits Ter Meulen, tout en reconnaissant le même besoin de crédit chez les États, demandèrent une modification du programme primitif. Si le système des crédits d'importation répondait à une nécessité qui se fit sentir tout de suite après-guerre, les conditions avaient totalement changé, les matières premières étaient abondantes et les industriels pouvaient trouver des crédits par la voie normale. C'est pourquoi, un nouveau but était destiné aux crédits Ter Meulen. Primitivement, ces crédits devaient servir surtoût aux industriels, ils seront maintenant destinés aux gouvernements eux-mêmes. Au lieu de l'emploi, si l'on peut dire, privé, que devaient avoir ces crédits, ils reçurent une destination beaucoup plus noble : celle de contribuer à la reconstruction de tout l'État et d'augmenter son bien-être non pas seulement présent, mais aussi à venir. D'ailleurs, cet emploi correspondait au courant de plus en plus fort chez les économistes et hommes d'État pour la généralisation d'une entr'aide financière internationale des gouvernements. Pour assurer la reconstruction financière d'un pays, l'octroi de crédits internationaux n'est pas le seul remède, il faut que les États appliquent les réformes financières établies par la Conférence financière internationale de Bruxelles, afin de donner à leurs finances nationales une base saine et solide. Ces crédits devaient aider les États à supporter la période de transition

1. *Op. cit.*

qu'implique la mise à exécution des réformes financières (déflation, restriction de dépenses budgétaires, etc.); de même, ils serviront à des travaux d'utilité publique[1], à l'amélioration de la production agricole dans certains cas[2], etc.

Donc, les crédits allaient être utilisés pour un but totalement différent de celui envisagé par le projet Ter Meulen car les conditions économiques avaient tellement changé, que le but que devait avoir initialement ces crédits avait été atteint sans aucune intervention de la Société des Nations, tandis que d'autres besoins de crédit s'étaient fait sentir. La Société des Nations, forte de la compétence financière que lui avait formellement reconnue la Conférence de Bruxelles et, estimant que, si certains problèmes économiques avaient été résolus, la solution des autres ne pouvait avoir lieu sans une intervention financière internationale, résolut d'y porter remède au moyen d'un plan Ter Meulen évolué. Elle allait donner son concours à l'émission d'emprunts d'État dont le produit devait être destiné à l'exécution d'un programme de réformes financières contenues dans un document appelé « Protocole » qui, de l'avis de la Conférence de Bruxelles, devaient rendre à ce pays l'équilibre de ses finances publiques. De même cet emprunt devait aider l'État émetteur à traverser le moment difficile qu'impliquent les premiers temps de la mise en œuvre de ces réformes. Une fois les finances assainies, toute l'économie du pays devait reprendre son fonctionnement normal.

Ce fut en Autriche que l'on appliqua pour la première

1. Par exemple : en Grèce, en Bulgarie, à Dantzig, une partie des emprunts émis sous les auspices de Société des Nations a été destinée à des travaux d'utilité publique.

2. Par exemple : l'emprunt des réfugiés grecs et l'emprunt hongrois,

fois le plan Ter Meulen [1], mais sous sa nouvelle forme. Comme le reconnaît l'organisateur des crédits internationaux « le plan de reconstruction prévu pour elle n'est pas une application absolue du projet Ter Meulen ». Cette exception devint la régle toutes les fois que la Société des Nations s'occupa de l'assainissement financier d'un pays.

Si le mécanisme des obligations du plan Ter Meulen étaitt rop compliqué — au point que les banquiers interrogés s'ils accepteraient des obligations Ter Meulen se montrèrent fort sceptiques — et, le but qu'il se proposait inutile. par suite de la transformation des données économiques, il faut rendre à ce plan un juste hommage en reconnaissant qu'il a contribué, il est vrai à côté des autres recommandations de la Conférence de Bruxelles, à attribuer un rôle considérable à la Société des Nations en matière d'emprunts d'État. C'est ce plan qui chargeait la Société des Nations de la nomination d'une Commission internationale à laquelle incombait la tâche d'apprécier la valeur des garanties et d'approuver l'émission des obligations ; et, en dehors de ce rôle spécial et actif qu'il donnait à la Société des Nations, il eut le mérite de consacrer le principe nouveau de l'entr'aide financière internationale sous les auspices de la Société des Nations qui allait être appelé à une si grande destinée.

***

Ce qui subsiste surtout des recommandations de la Conférence de Bruxelles — en dehors de l'esquisse en lignes générales de l'activité financière de la Société des Nations, tant par le plan que par l'attribution de créer la Commis-

1, Comme l'avait demandé le Conseil Suprême en mars 1921,

sion provisoire financière et économique et, par les déclarations de principe de cette Conférence — ce sont les doctrines financières qu'elle formula. En effet, la plupart des recommandations de cette Conférence constituent en quelque sorte un corps de doctrines financières orthodoxes [1] que presque tous les Ministres des Finances se sont efforcés d'exécuter depuis, et qui ont été insérées dans les Protocoles rédigés à Genève en vue de la restauration financière de l'Autriche, de la Hongrie, de la Grèce, de la Bulgarie, etc.

§ III

Autres réunions internationales qui décidèrent la Société des Nations à jouer un rôle en matière d'emprunts d'Etat.

La Conférence de Bruxelles ne fut pas la seule à juger la Société des Nations compétente en matière financière, plusieurs autres réunions internationales la désignèrent pour remplir ce rôle. Même à la Conférence de Barcelone, sur la liberté des Communications et du Transit, un fort courant se forma, demandant que la Société des Nations prenne, le plus tôt possible, les mesures nécessaires pour réaliser toutes les intentions des rédacteurs de l'article 23(*e*) du Pacte [2].

En janvier 1922 [3], les cinq Puissances Alliées, réunies à Cannes, décidèrent de publier une résolution préconisant la réunion d'une Conférence à laquelle toutes les puissances

1. En matière d'équilibre budgétaire de stabilisation de la monnaie, d'indépendance de l'Institut d'émission, de retour à l'étalon-or, etc. Voir plus haut, p. 26 et suiv.

2. Voir rapport Quiñones adopté le 18 juin 1921. (*J. O.*, 1921, p. 681).

3. Voir *Europe Nouvelle*, janvier et mars 1922.

européennes, y compris l'Allemagne, l'Autriche, la Hongrie, la Bulgarie, et l'U. R. S. S. seraient invitées, en vue d'analyser les moyens nécessaires à la reprise du commerce international et au développement des ressources de tous les pays. Parmi les conditions indispensables pour atteindre ce but, il est recommandé de venir en aide à un pays donné en lui avançant les capitaux dont il a besoin. Mais il faut que le pays intéressé fournisse aux capitalistes étrangers des garanties suffisantes. C'est ainsi que prit naissance la Conférence de Gênes (1922) qui devait renforcer la compétence financière et économique de la Société des Nations. Elle fut convoquée par M. Lloyd George ; la Société des Nations ne fit que suivre ses travaux par ses délégués. En dehors des questions économiques, cette Conférence s'occupa aussi des moyens susceptibles à mettre fin au désordre financier mondial. Elle élabora un projet d'organisation internationale destiné à procurer des facilités financières et invita la Société des Nations à aider à l'exécution de certaines de ses résolutions, conformément aux principes de l'équitable traitement du commerce énoncé à l'article 23 du Pacte. De même que la Conférence de Bruxelles, la Conférence de Gênes, déclara qu'elle comptait sur la Société des Nations pour la réalisation de ses vœux. C'est pourquoi, la Société des Nations s'est inspirée par la suite de quelques-unes des résolutions de la Conférence de Gênes — surtout en ce qui concerne les tarifs douaniers et les restrictions douanières. Et, la Commission économique et financière provisoire, après avoir été chargée de l'exécution des vœux de la Conférence de Bruxelles, se vit attribuer aussi l'exécution des vœux de la Conférence de Gênes.

Ce n'est pas seulement ces Conférences internationales

(et d'autres que nous éudierons plus loin) qui allaient donner carte blanche à la Société des Nations pour s'occuper de l'émission des emprunts d'État. Le Conseil Suprême et la Petite Entente devaient provoquer la Société des Nations, le Conseil Suprême, à commencer cette œuvre, la Petite Entente, à la continuer.

***

Nous basant sur les demandes que le Conseil Suprême fit à la Société des Nations de s'occuper du redressement financier de l'Autriche, nous soutiendrons que le Conseil Suprême, formé des représentants des États qui avaient pris part à la rédaction du Pacte, par une prorogation de leurs droits, donnèrent cette nouvelle attribution à la Société des Nations. D'ailleurs, par là, ils ne modifiaient pas le Pacte, il ne faisait qu'un travail de glossateurs en interprétant et expliquant les dispositions de l'article 23 et de l'esprit du Pacte, qui, par voie de déductions, donnaient à la Société des Nations une compétence en matière financière. Pour prouver cette assertion, nous exposerons comment la Société des Nations fut amenée à s'occuper de l'emprunt autrichien :

Répondant à une nouvelle demande d'aide financière que lui faisait l'Autriche, les représentants de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Italie et du Japon, réunis dans une session du Conseil suprême à Londres (mars 1921), invitèrent le Comité financier [1] de la Société des Nations à envoyer une Commission d'experts à Vienne pour étudier

1. Qui est une section de la Commission provisoire économique et financière dont la création avait été décidée par la Conférence de Bruxelles de 1920.

la situation de l'Autriche et en proposer un plan de reconstruction. De même, les représentants des Puissances formant le Conseil Suprême, décidèrent de renoncer, pour un certain temps, à leurs hypothèques garantissant leurs créances sur l'Autriche. Cette renonciation était faite à condition que l'Autriche acceptât « le système Ter Meulen de crédits internationaux » et consentit, pareillement, à remettre l'administration de certains de ses revenus à la Société des Nations [1].

Répondant à la demande du Conseil Suprême, le Comité financier se chargea de l'affaire. Une délégation fut envoyée à Vienne le 15 avril 1921. Elle y siégea jusqu'au 10 mai. Se basant sur les constatations de cette délégation, le Comité financier fit un rapport au Conseil contenant un projet de relèvement financier basé sur le plan Ter Meulen, c'est-à-dire qu'il était indispensable pour la réussite du projet, que les commerçants veuillent bien consentir à se lancer dans les affaires avec l'appui de la garantie du Gouvernement autrichien. Dans ce projet, on trouve déjà une partie des dispositions qui, par la suite, allaient devenir classiques dans les Protocoles signés à Genève et qui ne sont que la réédition des conditions reconnues par la Conférence de Bruxelles comme indispensables à une amélioration des finances internes : 1° renonciation aux réparations dues par l'Autriche et autres charges, pour une durée de vingt ans ; 2° mesures énergiques d'économie intérieure ; 3° contrôle sur la gestion des ressources assignées en garanties de l'emprunt et sur son emploi ; 4° obligation de requérir l'approbation du Comité financier pour

1. Une autre condition de cette renonciation était que les treize autres gouvernements intéressés consentent à une suspension analogue. Voir pour détails Voir note 2 de la page 168.

l'émission de tout nouvel emprunt extérieur; et, enfin la disposition que tant d'efforts ne réussirent jamais à imposer par la suite : 5° suppression des barrières au commerce de l'Autriche avec ses voisins. Il faut noter que ce projet d'assainissement était censé s'appliquer à un pays dont la situation était sérieuse, mais pas désespérée, comme elle le devint quelques mois après. Ce projet fut adopté par le Conseil et transmis le 3 juin 1921 au Conseil Suprême.

Dans ce même rapport du Comité financier, on trouve les remarques suivantes sur la qualité de la Société des Nations, pour s'occuper de cette question : « Le Comité est unanime à estimer que l'œuvre à accomplir à cet égard est entièrement du ressort de la Société des Nations, du point de vue de son œuvre dans l'intérêt général économique, dans le sens indiqué par la Conférence financière internationale de Bruxelles, et du point de vue de la coopération internationale entreprise pour aider au progrès du monde et pour le maintien de la paix — le devoir principal qui incombe à la Société. »... « L'action envisagée par le Comité financier n'est que la collaboration dans l'intérêt général, en conformité avec les principes directeurs de la Société des Nations, et sans préjudice à la souveraineté des États membres de la Société. »

Le plan que recommandait le Comité financier ne fut pas appliqué, pour des raisons qui seront montrées ailleurs [1]. Le Gouvernement autrichien adressa un nouvel appel désespéré au Conseil Suprême qui était réuni à Londres

1. Voir note 2 de la page 168.

2. Dans les premiers mois de 1922 la Grande Bretagne, la France, l'Italie et la Tchécoslovaquie, firent de nouvelles avances à l'Autriche. Mais n'étant soumises à aucun contrôle, elles furent employées pour faire face à des dépenses courantes, sans servir à aucune amélioration radicale. C'est pourquoi la désor-

en août 1922. Les ministres des pays alliés répondirent au Gouvernement autrichien dans une lettre du 15 août 1922, signée par M. Lloyd George. Tel est le contenu de la lettre qui, depuis, devint fameuse, car elle devait lancer la Société des Nations en pleine activité financière.

Les ministres annoncent au Gouvernement autrichen qu'ils s' « étaient mis d'accord sur une proposition tendant à renvoyer pour examen et rapport la question de l'Autriche à la Société des Nations. La Société serait avisée en même temps qu'en raison des fardeaux déjà très lourds supportés par les contribuables des puissances alliées, celles-ci n'étaient pas en mesure d'accorder à l'Autriche un nouveau secours financier, à moins que la Société ne puisse proposer un programme de reconstruction avec l'assurance explicite que les nouvelles avances consenties aboutiront à améliorer sérieusement la situation et ne seront pas gaspillées comme celles accordées antérieurement ; cette assurance contribuera à persuader les milieux financiers des différents pays de venir en aide à l'Autriche [1] ».

Donc, on peut fonder la compétence de la Société des Nations en matière d'emprunts d'État aussi sur l'investissement que lui donna le Conseil Suprême. Vu que l'Autriche ne pouvait se tirer du gouffre où elle était tombée que par une aide qui dépassait les forces même de plusieurs gouvernements réunis [2], le Conseil Suprême jugea la Société des Nations seule capable d'entreprendre cette œuvre. Ainsi, la pratique devait démontrer la nécessité d'élargir et de

ganisation financière de l'Autriche reprit d'un pas encore plus rapide, une fois ces avances épuisées (août 1922).

1. *Dix ans de coopération internationale*, Genève, 1930, p. 261.

2. Qui formaient le Conseil Suprême.

fortifier les attributions de la Société des Nations dans la voie de la coopération internationale.

***

Nous allons plus loin et nous établissons un parallèle entre le Conseil Suprême et la Petite Entente qui, allait, de son côté, raffermir le rôle de la Société des Nations en matière d'emprunts d'État. Le Conseil Suprême avait fait appel à la Société des Nations pour le redressement financier de l'Autriche, la Petite Entente fit une demande identique en faveur de la Hongrie. L'un, organe international de l'Europe occidentale, l'autre, de l'Europe orientale estimaient du ressort de la Société des Nations l'œuvre de reconstruction financière.

Il est vrai que la Société des Nations a parmi ses membres des États ne faisant pas partie des deux groupements politiques mentionnés plus haut, mais le consentement de six États des plus importants de l'occident et de l'orient de l'Europe forme une majorité décisive. De même, si la Société des Nations est composée aussi de membres appartenant à d'autres continents, c'est seulement pour des pays européens qu'eut lieu l'émission d'emprunts d'État sous les auspices de la Société des Nations. Son activité extra-européenne, en matière financière, s'est limitée à l'octroi d'avis techniques à trois pays : la Chine, l'Inde et le Libéria.

On pourrait objecter encore qu'avec l'Autriche, la Société des Nations était déjà lancée dans la voie des emprunts d'État et qu'elle n'avait pas besoin des encouragements de la Petite Entente. Non, car le cas de l'Autriche était exceptionnel [1] tant à cause de son absolu désarroi

1. Voir p. 66 et 67.

financier et économique que, surtout, à cause de l'intérêt politique qu'elle présentait pour certains États. Tandis que la Hongrie constituait pour ainsi dire, un cas banal, sa situation était sérieuse sans être alarmante. Et, une fois que la Société des Nations accepta quand même de s'occuper de la Hongrie, elle ne pouvait plus refuser son concours à d'autres pays dans le même cas que la Hongrie, sans être accusée d'injustice. En intervenant en Hongrie, la Société des Nations était définitivement engagée dans cette voie, on peut dire que le rôle de la Société des Nations en matière d'emprunts d'État ne se généralisa qu'à partir de ce moment.

Le 29 septembre 1923, le Conseil reçut une lettre signée par MM. Titulesco, Jovanovitch et le Dr Benes. Voici dans quels termes le Conseil était invité à s'occuper de l'assainissement financier de la Hongrie :

« Monsieur le Président,

« Nous avons l'honneur de porter à votre connaissance qu'au cours de ces dernières semaines des conversations ont eu lieu à Genève entre les représentants des pays soussignés au sujet de la reconstruction financière de la Hongrie..., les soussignés, représentants de la Roumanie, du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes et de la Tchécoslovaquie, avons l'honneur de proposer... que le Conseil veuille bien autoriser la Commission financière et le Secrétariat à commencer les travaux préparatoires et les enquêtes indispensables, pour élaborer, d'accord avec les États soussignés et les autres pays intéressés, un plan de restauration financière de la Hongrie. »

Donc, la Petite Entente comme le Conseil Suprême,

l'un, en Orient et l'autre, en Occident, allaient dans l'intervalle d'une année, reconnaître comme une évidence incontestable que l'émission d'emprunts d'État en vue de l'assainissement financier d'un pays donné était du ressort de la Société des Nations.

***

La Société des Nations se basant non seulement sur l'article 23 et les principes directeurs du Pacte, mais aussi sur l'habilitation que lui donnaient, tant les Conférences internationales que les deux groupements politiques les plus puissants à ce moment là[1], le Conseil Suprême et la Petite Entente, prit fermement sur ses épaules la lourde tâche du rétablissement des finances mondiales.

§ IV

Différentes phases de l'activité financière de la Société des Nations.

La Société des Nations exerça son rôle avec une grande habileté. Son attitude fut prudente au début car, étant une organisation encore jeune, ce qui veut dire inexpérimentée, elle avait un travail écrasant. La nouveauté des problèmes devant lesquels elle se trouva et l'anomalie des conditions dans lesquelles ils se posaient, lui imposèrent de s'avancer en tâtonnant, sur un terrain aussi dangereux et inconnu. D'un autre côté, elle n'avait pas de moyens pour imposer sa volonté, c'est pourquoi, elle se préoccupa beaucoup de l'opinion de ses membres. Sa méthode de travail fut fort

1. Par l'attribution du rôle financier que toutes ces réunions internationales faisaient à la Société des Nations, il est permis d'affirmer que la restriction que prévoyait le début de l'article 23 du Pacte a été éliminée. Voir p. 30-31.

circonspecte, elle attendit l'invitation des Puissances Alliées pour intervenir en Autriche et se conduisit dans son activité de restauration financière d'après les principes formulés par les Conférences internationales, sans dépasser de beaucoup les limites qui lui avaient été tracées.

Mais une fois les premiers succès obtenus avec l'assainissement de l'Autriche et de la Hongrie, et comme l'équilibre économique de l'Europe commençait à se rétablir, son activité devint plus hardie. Son prestige ayant grandi, les États commencèrent à avoir confiance en elle et la Société des Nations osa s'occuper même de questions jusqu'alors réservées au droit interne des États (par exemple : politique douanière). Ce changement dans la politique de la Société des Nations se produisit surtout à partir de 1927 date de la Conférence économique internationale de Genève.

La Conférence de Genève est la deuxième grande Conférence internationale pour l'étude des problèmes financiers et économiques [1]. Elle fut convoquée par le Conseil, à Genève, au mois de mai 1927. Cinquante pays y furent représentés. Non seulement les États, membres de la Société des Nations, mais aussi les États-Unis, l'Égypte, la Turquie et l'U. R. S. S.

On sait, qu'à la suite de la Conférence de Bruxelles, la Société des Nations s'occupa de la réalisation des vœux de cette Conférence et de la détermination des bases d'une nouvelle organisation financière et économique internationale. Les résultats de ce travail allaient être soumis à la ratification d'une prochaine Conférence. La Conférence de Genève, c'est la Conférence projetée à Bruxelles.

1. La première avait été celle de Bruxelles, 1920.

Les recommandations de cette Conférence ne seront pas amplement étudiées car elles portent surtout sur des questions économiques [1].

La Conférence de Genève, il faut le confesser, fut une déception. Ses résolutions sont timides et elle aboutit, comme celle de Bruxelles, d'ailleurs, à de simples recommandations en vue de « faire l'éducation de l'opinion publique » ; peut-être a-t-elle craint qu'un Protocole ou une Convention ne soient pas signés.

Cependant, on doit à cette Conférence une refonte totale de l'organisation financière de la Société des Nations [2] Ceci contribua à l'affermissement du rôle de la Société des Nations en matière financière, surtout que la Conférence de Genève suggéra à la Société des Nations de continuer l'œuvre commencée depuis la Conférence de Bruxelles.

La Conférence de Genève donna à la Société des Nations de nouvelles attributions, elle fut chargée de l'application pratique des vœux de cette Conférence, c'est pourquoi, à partir de 1927, l'importance de la Société des Nations s'accrut et son activité économique et financière prit un nouvel essor. Il est vrai, qu'à cette date, l'action entreprise par la Société des Nations en vue de faciliter la restauration financière de l'Autriche, de la Hongrie, de la Grèce, de la Bulgarie, de l'Esthonie et de Dantzig, touchait à sa fin. Les emprunts avaient été émis, et les plans de restauration appliqués dans ces pays, semblaient avoir pleinement réussi ou se développer dans des conditions satisfaisantes [3].

1. Voir « l'Année de la Société des Nations 1926-27 », p. 76 et suiv.

2. Voir chapitre II.

3. Nous montrerons plus loin que ce pronostic était prématuré. A cause de la crise, plusieurs de ces pays se virent dans la nécessité de faire de nouveau

La Société des Nations considérant, en 1927, que l'ère des travaux de restauration financière inaugurée en 1922 avec l'Autriche, s'achevait ou était en train de s'achever, elle décida de procéder aussi à d'autres travaux financiers [1].

De même, l'activité financière et économique de la Société des Nations, prit une nouvelle extension par la création de la « Commission d'étude pour l'Union européenne [2] ». Comme suite à une initiative prise par M. Briand, cette Commission devait examiner la possibilité d'organiser un régime fédéral européen. Mais, reconnaissant que cet idéal était trop prématuré, la Commission d'étude pour l'Union européenne, limita son activité, pour le moment, au domaine économique et financier. Entre autres propositions que fit cette Commission, notons celle du mois d'août 1931, qui se rapporte davantage à notre sujet : elle chargeait un « Comité des problèmes de crédit » de l'examen, à côté du Comité financier, des « modalités pratiques qui permettraient de faciliter l'émission des emprunts d'État de caractère international par une intervention plus active de la Société des Nations dans le cadre de son organisation

appel à la Société des Nations (l'Autriche et la Hongrie en 1931, la Grèce en 1932, etc. .

1. Les nouvelles préoccupations de la Société des Nations donnèrent naissance à une Convention pour la création d'une « Société internationale de Crédit hypothécaire agricole », aux travaux de la « Délégation de l'or », à un projet d'assistance financière aux États victimes d'une agression. Dès avant 1927, l'étude de certains problèmes financiers, autres que ceux de reconstruction financière, avait été entamée à Genève : répression du faux monnayage, double imposition et évasion fiscale, unification de la législation sur la lettre de change, sur les formalités douanières, etc.

2. Elle fut instituée par une résolution de l'Assemblée de la Société des Nations du 17 septembre 1930. Cette Commission est composée des représentants des États européens membres de la Société des Nations. Le Secrétariat Général de la Société des Nations est censé lui donner tout son concours. Son premier président fut Aristide Briand.

et d'accord avec les organes directeurs des principaux marchés [1] ».

***

La politique financière de la Société des Nations fut cohérente et positive, mais elle se heurta à deux écueils presque insurmontables :

Une désorganisation économique et financière incurable des États meurtris par la guerre.

Et l'entêtement des États à garder une souveraineté absolue tant à l'intérieur qu'à l'extérieur. En pratique, on est revenu à une politique individualiste.

Mais, espérons que cet état de choses est transitoire et que nous reviendrons à l'orientation vraiment internationale qu'avait pris la vie des peuples dans les premières années qui suivirent la guerre.

1. La Commission d'étude pour l'Union européenne, devait s'occuper par la suite de l'examen des conclusions de la Conférence de Stresa.

CHAPITRE II

ORGANES COMPÉTENTS EN MATIÈRE D'EMPRUNTS D'ÉTAT

La tâche de la Société des Nations en matière d'emprunts d'États fut répartie entre trois de ses organes qui, dans l'ordre de l'importance de leur rôle dans cette matière, sont :

1° Le Comité financier ;

2° Le Conseil ;

3° Le Secrétariat Général de la Société des Nations.

L'Assemblée n'est pas mentionnée ici parce que son rôle, en matière d'emprunts d'État, a été à peu près nul.

Le Comité financier. — La charge principale en matière d'emprunts d'État est assumée par le Comité financier.

L'origine de cet organe remonte à la Conférence de Bruxelles de 1920. Dès sa formation, la Société des Nations a eu un Comité provisoire technique, économique et financier. Celui-ci avait un rôle strictement consultatif ; il n'était pas permanent et il n'avait pas une organisation systématique. C'est la Conférence de Bruxelles qui devait donner au Comité financier de la Société des Nations un rôle actif.

La Conférence de Bruxelles exprima le vœu de la création d'une Commission permanente ayant pour mission de poursuivre l'étude de la situation économique et finan-

cière mondiale. Par résolution du 27 octobre 1920 [1], le Conseil donna suite à ce vœu. Le nouvel organe devait se substituer au Comité provisoire technique ; il fut dénommé « Commission économique et financière provisoire » [2]. Mais, le Conseil se proposait de convoquer, au cours de l'année 1921, une première Conférence internationale économique dont le principal objet serait l'organisation d'un Comité économique et financier qui ne fut pas provisoire mais permanent.

En attendant la création du Comité permanent, la Commission économique et financière provisoire s'occupa : 1° d'examiner l'application urgente des recommandations de la Conférence de Bruxelles ; 2° de préparer les travaux de la prochaine Conférence internationale économique ; 3° d'étudier certains problèmes qui paraissaient susceptibles de faire l'objet de conventions internationales dans un délai plus ou moins éloigné ; 4° de poursuivre l'étude des problèmes économiques et financiers que le Conseil lui soumettra ; 5° de faciliter aux États membres de la Société des Nations l'accomplissement des devoirs internationaux qui leur incombent, par l'établissement d'un contact direct avec leurs représentants techniques dans chaque domaine ; 6° faire l'éducation de l'opinion publique au moyen des publications.

Cependant, la création de cette Commission provisoire souleva quelques objections. M. Rowell, délégué du Canada, proposa, lors de la discussion de cette question devant l'Assemblée, d'attendre le résultat de la Conférence écono-

1. *J. O.*, 1920, p. 24.

2. Il doit être entendu dès à présent que, lorsque, au cours do cet ouvrage, il sera question de l'activité financière de cette Commission provisoire, elle sera dénommée « Comité financier ».

mique que le Conseil se proposait de réunir afin de se conformer à l'article 23 du Pacte qui commence ainsi : « Sous la réserve, et en conformité des dispositions des conventions internationales actuellement existantes ou qui seront ultérieurement conclues »... Mais, M. Rowell oubliait qu'une autre Conférence, celle de Bruxelles, avait créé cette Commission et nous ne voyons pas pourquoi il fallait que deux Conférences décident la création de cet organisme ! Il voulait simplement ajourner ou même éviter la création de la Commission économique et financière provisoire, qui, disait-il, allait engager la Société des Nations dans de grandes dépenses et qui, en plus, revendiquerait son autonomie — comme l'avait fait le Bureau International du Travail — et échapperait ainsi à tout contrôle de l'Assemblée. M. Milen, délégué de l'Australie, se rallia à l'opinion de M. Rowell.

M. Ador, délégué suisse, proposa une solution intermédiaire pour ménager les susceptibilités : la création par la suite d'un Comité tel que le voulait le Conseil, mais qui, au lieu de porter le nom de « Comité permanent », serait dénommé simplement « Commission consultative ». De même, il proposa que les gouvernements soient entièrement libres d'approuver ou de refuser les décisions de la Commission provisoire tant qu'elle existerait et de la Commission consultative lors de sa création.

Enfin, le 9 décembre 1920 : « l'Assemblée reconnaît la nécessité d'une Commission consultative économique et financière, en vue de permettre à la Société des Nations de procéder d'une façon continue à l'élaboration des mesures que les membres de la Société seront appelés à prendre en vertu du Pacte.

Cet organisme se substituera, dès sa constitution, au

Comité provisoire technique, économique et financier, actuellement désigné par le Conseil.

Le Conseil de la Société des Nations pourra procéder à la convocation d'une conférence économique.... qui aura le pouvoir de constituer la Commission consultative, économique et financière.

En attendant la mise en œuvre de l'organisation définitive, il est indispensable que le Conseil constitue immédiatement un organisme provisoire restreint chargé de le conseiller. »

Ce fut l'acte de naissance de cette Commission qu'on voulait « restreinte » et « provisoire », mais qui allait exécuter quand même de si belles œuvres.

Cette Commission est l'une des organisations auxiliaires de la Société des Nations, comme l'organisation du Transit, l'organisation de l'Hygiène, etc.

Elle était formée de deux Comités : l'un économique et l'autre financier, mais avec un Président [1] commun.

Ces deux Comités étaient indépendants l'un de l'autre, mais ils pouvaient se réunir en séance plénière. La principale attribution des Comités, tant financier qu'économique, était de fournir des avis d'ordre technique au Conseil.

Ils avaient l'indépendance d'action et la souplesse nécessaire pour un travail vraiment utile, mais, ils restaient néanmoins sous le contrôle général du Conseil et de l'Assemblée. La Commission était autonome, quant au fonctionnement intérieur de ses organisations. La principale manifestation de son autonomie quant à son fonctionnement intérieur consistait dans le droit qu'avaient ces deux Comités de préparer leur ordre du jour. Il est vrai que cet

1. M. Ador, ancien président de la Confédération Helvétique fut le premier Président.

ordre du jour était communiqué au Conseil, et, dans les cas où il était nécessaire d'apporter une modification ou une addition à l'ordre du jour pendant les délibérations et qu'on n'avait plus le temps de la communiquer au Conseil, toute décision prise en vertu de cette modification ou addition, n'avait qu'une valeur provisoire jusqu'à son approbation par le Conseil. Les Comités étaient soumis à un contrôle, surtout dans leurs relations avec les membres de la Société des Nations (afin d'éviter que les membres ne soient vexés par l'immixtion de ces Comités dans leurs affaires domestiques). Avant toute communication d'une proposition de la part du Comité aux membres de la Société des Nations, ou avant d'entreprendre toute action envers un État membre, le Conseil devait être saisi. Ce dernier pouvait approuver, mais il pouvait aussi ajourner toute exécution ou inviter le Comité soit à retirer la question de l'ordre du jour, soit à la soumettre à de nouvelles délibérations. Le Comité avait le droit, de son côté, de protester contre cette décision du Conseil, en demandant que la question soit soumise à l'Assemblée[1].

L'Assemblée pouvait être saisie de l'activité du Comité par le Conseil, par le Comité lui-même, par un de ses membres ou d'elle-même.

Donc, le contrôle exercé sur la Commission provisoire était assez serré. Mais, pendant la Conférence économique internationale de Genève, du mois de mai 1927, plusieurs projets de réorganisation économique et financière furent proposés. Les cadres restreints et le peu de liberté d'action qu'avait la Commission provisoire ne correspondaient plus au rôle important qu'elle remplissait déjà et avec la

1. Pourtant il n'y a jamais de recours de ce genre à l'Assemblée.

nouvelle attribution qu'elle reçut d'exécuter les vœux de la Conférence de Genève. C'est pourquoi, à partir de 1927, la Commission provisoire fut remplacée par deux Comités : le Comité financier et le Comité économique. Depuis lors, ces Comités jouissent d'une plus grande liberté d'action. Il est probable que la prudence et les bons résultats de l'œuvre entreprise par la Commission provisoire, ont contribué à faire disparaître la méfiance que les membre de la Société des Nations avaient envers cet organisme au commencement.

A partir de 1927, le Comité financier, jouit d'une autonomie considérable : il établit sa propre procédure, élit chaque année son Président parmi ses membres, ses séances sont privées, le secret de ses délibérations est respecté, une fois que le Comité obtient du Conseil l'autorisation générale de s'occuper d'une question, l'initiative de la conduite de ses travaux est absolue. Les rapports qu'il présente au Conseil, sont presque toujours adoptés sans modification.

Quelquefois, il remet au Conseil des rapports confidentiels ; mais, en général, ses rapports sont publiés lorsqu'il les lui soumet. Le Président du Comité présente le rapport au Conseil, et fournit des explications, s'il est nécessaire.

Le Comité, pourtant, n'a pas le pouvoir de prendre une décision exécutoire.

Il ne peut donner que son avis tant au Conseil, qu'aux gouvernements ou institutions, ainsi qu'aux fonctionnaires chargés par la Société des Nations du contrôle de l'exécution des plans de reconstruction financière ; toutefois, la bonne réputation dont jouit le Comité a toujours donné du poids à ses conseils.

En général, le Comité se réunit quatre fois par an (de préférence à Genève), de façon à précéder les réunions trimestrielles du Conseil. Les réunions durent habituellement de huit à dix jours. Mais lorsque les discussions portent sur des questions d'une grande importance, la durée de la session peut être prolongée. Lors de la discussion sur le premier emprunt autrichien, la session dura quatre semaines [1].

Le Comité répartit souvent ses travaux entre des sous-comités. Le service de secrétariat du Comité financier, de même que du Comité économique est assuré par la Section économique et financière du Secrétariat Général de la Société des Nations. Cette section comprend, entre autres, un service de documentation, et édite un grand nombre de publications techniques.

Le Comité financier se compose d'environ quatorze membres. Aucun statut ne limite leur nombre. Ses membres sont choisis par le Conseil parmi les hauts fonctionnaires des Ministères des Finances, les directeurs de grandes banques, les économistes ou les statisticiens les plus réputés. Toutes ces personnes sont au courant des finances contemporaines, des besoins et problèmes qui se posent de nos jours en matière financière.

Les membres du Comité financier ne sont pas des représentants du pays auquel ils appartiennent. Si le gouvernement de leur pays natal a été consulté officieusement, c'est seulement pour s'enquérir de la réputation de la personne que le Conseil veut désigner pour remplir la fonction de conseiller financier à la Société des Nations et pour

1. Ceci est dû surtout à la nouveauté de la question qui se posait à la Société des Nations (car se fut sa première intervention de ce genre), et à la difficulté des problèmes tant économiques que politiques à résoudre.

savoir si le gouvernement ne serait pas trop contrarié de se voir privé des services de cet expert.

Leur caractère non politique leur donne une grande indépendance et les met en mesure de donner des avis plus librement que s'ils engageaient leur gouvernement. Ils perdent même le sentiment de leur nationalité avec le temps, ce qui leur donne un caractère vraiment international et des vues impartiales. Leurs avis sont tout à fait désintéressés par là même, car ils sont à Genève seulement en leur qualité de spécialistes ; aucun intérêt national ou politique ne peut obscurcir leur raison. Faisant ainsi abstraction de toute préoccupation étrangère à leur spécialité, il s'établit une entente parfaite entre les membres du Comité, car ils sont guidés seulement par leurs connaissances techniques communes. C'est pourquoi, il est rare que les décisions du Comité soient votées ; en général, l'accord est fait par voie de discussion, ou si le vote intervient, il est pris à l'unanimité. Ceci fait le grand poids qu'ont leurs recommandations. Le Comité financier est d'ailleurs conscient de sa réputation internationale, et son but est de travailler toujours dans un esprit de sérénité et d'objectivité afin de donner la solution la plus équitable et la plus efficace aux problèmes qui se posent devant lui, et maintenir le prestige de l'organe dont ils font partie. Aussi est-on presque unanime à l'admirer. Selon M. Ray [1], de tous les organes techniques de la Société des Nations, le Comité financier a eu « le rôle le plus éclatant ».

L'activité du Comité financier de la Société des Nations se divise en deux périodes :

1. *Commentaire du Pacte de la Société des Nations selon la politique et la jurisprudence des organes de la Société*, Paris, 1930.

1° Celle d'intervention financière dans les États qui lui en ont fait la demande jusqu'en 1927.

2° Celle qui, à partir de 1927, se dirige surtout vers des problèmes d'ordre général, avec des retours assez fréquents vers la politique d'intervention financière en faveur d'États pris individuellement.

L'activité du Comité financier en matière d'emprunts d'État sera largement exposée au cours de cet ouvrage.

Quant à la deuxième phase des travaux du Comité financier il en fit un exposé, à sa séance du 24 septembre 1930[1]. Son activité devait porter sur : 1° des questions financières d'ordre général, c'est-à-dire qu'il examinera l'évolution financière générale dans ses rapports avec le développement économique ; 2° les avis ou l'assistance qu'il donnera à des États particuliers ; 3° les avis ayant trait aux questions financières soulevées par les travaux politiques et administratifs courants du Conseil. Ce programme fut approuvé par le Conseil de même que par l'Assemblée[2].

Nous assistons donc à un changement assez fréquent, tant en ce qui concerne son organisation que l'étendue des pouvoirs et les attributions du Comité financier. Ceci ne doit pas surprendre, car le Pacte ne donne pas le moindre renseignement sur la façon dont les organes techniques de la Société des Nations devront être constitués. En l'absence de tout texte, le Conseil et l'Assemblée sont libres de donner aux organes techniques de la Société des Nations les attributions qu'ils jugent adéquates aux besoins que ressent la collectivité à un moment donné.

Le Conseil. — Nous n'allons pas donner un aperçu de

1. *J. O.*, novembre 1930.
2. A sa session de 1930.

toute l'activité que déploie le Conseil, mais de son activité spéciale en matière d'emprunts d'État à laquelle se réfère notre sujet. Le Conseil consacre une grande partie de ses débats aux questions financières. En effet, nous voyons à l'ordre du jour du Conseil : 1° Rapport du Comité financier; 2° Emprunt grec de stabilisation; 3° Rapport de l'Office Autonome.

Si c'est au Comité financier qu'incombe en grande partie, le travail matériel consistant dans la préparation des plans, c'est le Conseil qui assume la responsabilité officielle de l'œuvre accomplie. C'est à lui que viennent les demandes d'assistance, même si elles ont été envoyées au Secrétariat Général de la Société des Nations ou au Comité financier; ces deux organes présentent la demande au Conseil, car c'est lui qui accepte ou refuse de s'occuper de la restauration financière d'un État donné. Si le Conseil accepte en principe la demande d'assistance, il charge le Comité financier d'examiner cette demande et de formuler son avis. Les plans préparés par le Comité sont soumis au Conseil pour approbation et incorporés dans le document juridique appelé « Protocole ». Avant l'approbation du Conseil, le Protocole n'a aucune force. De même, c'est le Conseil qui nomme les personnes chargées du contrôle de l'exécution du plan de reconstruction financière. C'est lui qui est chargé de certains pouvoirs de juridiction par les Protocoles.

Comme on le voit, entre le Conseil et le Comité financier s'est opérée une sorte de division du travail. Division qui s'est faite d'une façon empirique, sans que des règles fussent formulées d'une façon explicite.

Une autre constatation qui se dégage de l'étude des organes compétents en matière financière, c'est que le

Conseil est l'organe de direction dans cette activité, comme dans les autres. Il est vrai qu'il n'exerce qu'un contrôle général, n'intervenant directement que lorsque des questions fort délicates sont en jeu. Ce fut le cas de quelques-uns des pays qui sollicitèrent une aide financière de la Société des Nations (par exemple l'Autriche, la Hongrie, la Chine, le Libéria, le Portugal, etc.). Des problèmes politiques se posant à cette occasion, le Conseil groupa les Puissances intéressées dans un Comité auquel il donna un pouvoir de direction des travaux du Comité financier. Ces Comités spéciaux comprenaient, outre les représentants du pays en cause, les représentants de la France, du Royaume-Uni, et de l'Italie, et ceux d'autres Puissances plus immédiatement intéressées : la Tchécoslovaquie dans le cas de l'Autriche, la Petite Entente dans le cas de la Hongrie, l'Allemagne, l'Espagne, le Danemark, la Tchécoslovaquie et les États-Unis dans le cas de la demande d'aide technique faite par la Chine. Les séances de ces Comités permirent de résoudre heureusement les questions politiques qui se posèrent au cours de la préparation ou de l'exécution des plans de réforme sans obliger tout le Conseil à se saisir de ces questions.

Le Secrétariat Général de la Société des Nations. — Cet organe joue aussi un rôle dans la politique financière de la Société des Nations. Ce corps de fonctionnaires est chargé de préparer le travail de tous les organismes de la Société des Nations : Assemblée, Conseil et Commissions techniques, donc implicitement du Comité financier aussi.

C'est surtout la Section économique et financière du Secrétariat Général de la Société des Nations que nous visons en parlant des attributions en matière financière du Secrétariat Général de la Société des Nations.

C'est le Sectétariat qui se procure les informations de

toute sorte qu'il tient à la disposition des organismes de la Société des Nations. Il prépare les comptes rendus des séances et rédige des rapports. Son importance grandit du fait de sa permanence. Il est d'ailleurs, le seul organe permanent de la Société des Nations. Il est dépositaire de la tradition et des précédents ; grâce à lui la continuité des travaux de la Société des Nations est assurée.

Il prépare, en outre, — en général — les projets de rapports du Comité financier et même le projet soumis au Conseil par le rapporteur du Comité financier, de même qu'il prépare les projets de résolutions du Conseil de la Société des Nations.

C'est lui que consultent les représentants des gouvernements qui veulent adresser une demande d'assistance financière à la Société des Nations et ne savent pas si une telle requête pourrait avoir la chance d'être acceptée. De même au cours de l'exécution du programme de réformes il est en rapport tant avec le gouvernement intéressé, qu'avec les fonctionnaires de la Société des Nations chargés de l'exécution et du contrôle.

En dehors de cette activité, en quelque sorte officieuse, le Secrétariat est officiellement désigné souvent, pour accomplir une certaine partie des travaux préliminaires à la signature du Protocole : des membres du Secrétariat, soit seuls, soit associés à des membres du Comité financier, ont entrepris des enquêtes (par exemple en Bulgarie et en Grèce, en 1927) dans le dessein de s'informer de la situation économique et financière du pays ayant demandé un emprunt sous les auspices de la Société des Nations. Le Secrétariat est chargé de l'enquête surtout lorsque l'opinion d'un pays répugne à toute intervention, et que par conséquent, l'enquête doit être menée avec beaucoup de discrétion.

CHAPITRE III

PROCÉDURE D'INTERVENTION DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS EN MATIÈRE D'EMPRUNTS D'ÉTAT AVANT LA MISE A EXÉCUTION DU PROTOCOLE

1922 [1] date mémorable, inauguration de la politique d'entr'aide financière internationale sur la base d'un programme de réformes financières et au moyen de l'émission d'un emprunt extérieur sous les auspices de la Société des Nations. Ce fut à l'occasion de l'emprunt autrichien que la Société des Nations organisa sa méthode de travail pour l'octroi de son patronage à l'émission d'un emprunt d'État.

Entre le moment où l'on considère « la possibilité » d'une reconstruction financière et celui de la signature du Protocole [2], plusieurs phases sont à distinguer.

SECTION I

Conversations privées précédant la démarche officielle à la Société des Nations.

Le gouvernement intéressé fera ce qu'on appelle les sondages préliminaires avant toute démarche officielle

1. Dès 1921, la Société des Nations rédigea un plan de reconstruction financière de l'Autriche, mais il resta à l'état de projet, ce n'est que le plan de 1922 qui allait être mis à exécution.

2. Et encore, la signature du Protocole n'est pas le dernier terme du travail qu'assume la Société des Nations, lorsqu'elle entreprend une œuvre de reconstruction financière.

auprès de la Société des Nations : il s'entretiendra avec les banquiers, pour savoir si un emprunt patronné par la Société des Nations pourrait être émis dans des coniditions moins onéreuses ; il s'entretiendra avec le Secrétaire général de la Société des Nations et avec les membres du Comité financier, pour s'assurer si une demande d'intervention financière serait favorablement accueillie et dans quelle forme par la Société des Nations ; il examinera les questions politiques se rattachant au projet d'emprunt. Ainsi Mr Seipel, Premier ministre de l'Autriche, malgré la lettre du Conseil Suprême l'autorisant à s'adresser à la Société des Nations, se rendit dans certaines grandes capicales européennes pour préparer un accueil favorable à sa demande au Conseil.

Quelques années plus tard, M. Schröber, entreprit dans le même but des voyages à Paris, Londres, Rome, etc. Pour s'attirer des sympathies parmi les Puissances ex-Alliées, il déclarait partout : « Le nouveau Gouvernement autrichien n'a aucune or entation nouvelle; il persiste à n'envisager aucune liaison politique unilatérale ; son but est non seulement de sauvegarder, mais d'assurer sa neutralité. Une entrée dans un groupement particulier d'États est une chose absolument exclue de nos intentions et de nos projets. » Il voulait assurer par là que l'Autriche n'avait pas l'intention d'aliéner son indépendance. Ses démarches d'ailleurs, n'aboutirent pas.

Le comte Bethlen fit de même en vue de créer une atmosphère favorable au plan de reconstruction financière de la Hongrie au moyen d'un emprunt dont l'émission serait patronnée par la Société des Nations. La difficulté venait alors de la tension qui se manifestait dans les rapports de

la Hongrie avec la Petite Entente [1]. Ces rapports s'améliorèrent, à la suite de la Conférence de Sinaïa (Roumanie) — à laquelle participèrent les représentants des États,membres de la Petite Entente (M. Duca, M. Benès, et M. Nintchich) — et de la réunion de l'Assemblée du mois de septembre 1923. A cette Assemblée, les représentants des États membres de la Petite Entente se trouvèrent en présence du comte Bethlen. A cette occasion, plusieurs questions épineuses furent réglées et ce fut la Petite-Entente qui proposa au Conseil l'émission d'un emprunt hongrois.

On peut énumérer parmi les consultations privées, les informations discrètes que le gouvernement intéressé demande au Secrétariat Général sur la procédure et les méthodes de la Société des Nations en matière d'emprunt d'État. Souvent, un ou plusieurs membres du Secrétariat ont été invités par le pays intéressé à faire une enquête préliminaire à la demande officielle d'emprunt, afin de donner au gouvernement, l'assurance que l'enquête officielle constatera l'existence de garanties suffisantes pour obtenir un emprunt extérieur, de même qu'une situation économique nécessitant le recours aux capitaux étrangers [2].

Bien entendu, tous ces sondages précédant la demande d'emprunt ne sont pas portés à la connaissance publique.

Si, après toutes ces conversations intimes, le gouvernement constate que sa demande d'aide financière sera favorablement envisagée par la Société des Nations, il en fera la requête officielle.

1. A cause des forts courants révisionnistes et royalistes de la Hongrie. Voir François Honti : « Que demande la Hongrie. Le Traité de Trianon et les revendications hongroises. » Paris, 1933.

2. Par exemple, le cas de l'emprunt grec de stabilisation (voir p. 79 sur les enquêtes officieuses).

Section II

§ I

Requête officielle à la Société des Nations.

La requête officielle à la Société des Nations constitue la première phase officielle de la procédure d'intervention de la Société des Nations en matière d'emprunt d'État.

Le principe qui conduit le Conseil dans son activité de coopération financière est qu'aucune intervention ne pourrait être entreprise en faveur d'un de ses membres sans une demande officielle de sa part. Si pour l'Autriche, le Conseil Suprême, et pour la Hongrie, la Petite Entente, adressèrent à la Société des Nations la demande d'emprunt, ces demandes constituent des exceptions, ainsi qu'il a été dit au chapitre Ier, section II. Donc, une invitation expresse de la part du membre intéressé est indispensable pour mettre en mouvement la procédure d'intervention de la Société des Nations.

***

La première demande de ce genre fut adressée à la Société des Nations en faveur de l'Autriche. La forme que revêt la requête de l'Autriche est toute particulière, le Conseil fut saisi de la question par une lettre émanant du Conseil Suprême réuni à Londres au mois d'août 1922 [1].

Mgr Seipel vint devant le Conseil, et conformément à l'article 4 du Pacte [2], il assista à toutes les séances et

1. Voir p. 42 et suiv.

2. « Tout membre de la Société qui n'est pas représenté au Conseil est invité à y envoyer siéger un représentant lorsqu'une question qui l'intéresse particulièrement est portée devant le Conseil. »

déclara que l'Autriche était prête à accepter un contrôle. Il fit même un appel à l'opinion publique en l'avertissant que, faute d'un concours, l'Autriche constituerait un danger sérieux pour la paix du monde. Il est peut-être inutile de rappeler les circonstances vraiment tragiques qui avaient amené l'Autriche à cette extrémité : elles sont encore présentes à la mémoire et une riche littérature en fournit des informations abondantes [1]. A la suite de la guerre, l'Autriche, ainsi que tous les autres pays belligérants s'est trouvée appauvrie en stocks alimentaires et industriels.

L'Autriche souffrait aussi d'une crise d'énergie et d'autorité chez les gouvernants. Les gouvernements qui se succédèrent de 1919 à mai 1922, incapables d'imposer des réformes exigeant certains sacrifices des autrichiens, recoururent à l'emprunt et à l'inflation pour faire face aux besoins courants de trésorerie. Se lon MM. Mirkine-Guetzevitch et André Tibal [2] : « Ils se laissèrent entraîner, les yeux fermés, vers l'abîme... Quant à l'inflation, la circulation monétaire passa de 9 milliards de couronnes en septembre 1919 à 3.478 milliards en décembre 1922... Quant à la dépréciation qui s'ensuivit, la couronne-or (d'avant-guerre) valait en novembre 1918 3 couronnes-papier ; elle en valait 20 en novembre 1919, 86 en novembre 1920, 241 en septembre 1921. La chute s'accélère à partir de novembre 1921 : 1.185 couronnes-papier pour une couronne-or à cette date, 4.349 en fjuillet 1922 ; ensuite elle devient « verti-

1. Voir : Ch. Rist, *Essais sur quelques problèmes économiques et monétaires*, Paris, 1933, librairie du Recueil Sirey. Société des Nations. Brochure de propagande : *Reconstruction financière de l'Autriche*. Mirkine-Guetzevitch et André Tibal : *L'Autriche*, Paris, 1932. James Donnadieu : *Où va l'Autriche?* Paris, 1932, édition Jules Tallandier. G. H. Bousquet : *La restauration monétaire et financière de l'Autriche*, Paris, 1927. Kralik : *Histoire de Vienne depuis l'Empire romain jusqu'à nos jours*, Paris, 1932.

2. *L'Autriche*, p. 21 22.

cale » : 10.434 en août et 15.307 en septembre. » Ce fut alors « la mise aux enchères, la liquidation de l'Autriche (Ausverkauf) qui ne devait laisser aux Autrichiens que les yeux pour pleurer [1] » ; car les étrangers à monnaie forte, s'étaient précipités sur Vienne, achetant tout ce qui leur tombait sous la main à des prix ridiculement bas pour eux.

A la différence des autres pays, les difficultés qu'éprouvait l'Autriche étaient presque insurmontables à cause de la crise morale aiguë qu'elle traversait. Ellé « ne croyait plus en elle-même ». Vaincus pendant la guerre et voyant leur territoire réduit, les autrichiens se laissaient aller à une vie de plaisirs, ne voulant plus travailler, car l'Autriche, disaient-ils, « n'est plus viable » (Osterreich ist nicht lebenfahig).

En plus, cette détresse morale avait porté le peuple, soit vers les doctrines communistes, soit vers l'Anschluss. Ce bouleversement social se manifesta par la prise du pouvoir par un gouvernement de gauche. Donc, l'Autriche se trouvait à la veille soit d'une révolution sociale, soit d'une Union économique et monétaire avec l'Italie, soit de la réalisation de l'Anschluss, qui lui aurait fait perdre son indépendance et lui aurait donné de cuisants regrets par la suite.

C'est en face de cet état de choses que le Conseil Suprême s'est décidé à charger la Société des Nations de la reconstruction financière de l'Autriche.

***

Quant à la Hongrie, — malgré la richesse naturelle de son sol — les dépenses de guerre, la désorganisation adminis-

1. *Op. cit.*, p. 23.

trative, la charge des réparations, les dettes extérieures et les arriérés, le trop grand nombre des fonctionnaires, l'amenèrent aussi à solliciter le concours de la Société des Nations. De même sa situation politique tant intérieure qu'extérieure était trouble. Une crise sociale à l'intérieur s'était manifestée par la révolution de Bela Kuhn en 1919. Mais elle prit vite fin avec l'occupation de Budapest par l'armée roumaine.

A l'extérieur ses rapports avec ses voisins étaient plus que froids. Pourtant le 29 septembre 1923, le Conseil reçut une lettre de la Petite Entente dans laquelle il était prié de s'occuper de l'assainissement des finances hongroises [1].

Dans cette même séance du 29 septembre 1923, le Conseil autorise le Secrétaire Général de la Société des Nations et le Comité financier d'entreprendre — si la Commission des Réparations en faisait la demande [2] — les travaux préliminaires à l'octroi d'un emprunt, afin de lui soumettre un projet détaillé à sa prochaine session.

De même, les trois États formant la Petite Entente et la Hongrie furent invités à siéger au Conseil lorsqu'on s'occuperait de la reconstruction financière de la Hongrie. Toutes les résolutions dans ces séances allaient être prises à l'unanimité, y compris la voix des représentants des Puissances de la Petite Entente et de la Hongrie. On voit que ces dernières dispositions ont été prises pour donner un droit de regard aux Puissances de la Petite Entente dans l'œuvre que la Société des Nations allait entreprendre en Hongrie. Elles correspondent d'ailleurs à la demande

1. Voir p. 44.
2. Ainsi que le prévoyait la lettre de la Petite Entente.

que la Petite Entente faisait à la Société des Nations dans sa lettre mentionnée plus haut [1]. La défiance de la Petite Entente portait surtout sur l'emploi que ferait la Hongrie du produit de l'emprunt, on craignait qu'elle ne lui donnât une destination militaire. Néanmoins, il faut reconnaître que les puissances de la Petite Entente ont donné tout leur concours à la Hongrie en cette circonstance. Mentionnons seulement la lettre par laquelle elles sollicitent l'intervention de la Société des Nations. Ce fut de la part de la Petite Entente, un geste de magnanimité (que la Hongrie oublie trop !), de vraie collaboration à l'œuvre d'entente internationale et de paix, que de s'occuper du relèvement d'un État qui, se basant sur la doctrine des « légitimistes », menaçait de refaire les frontières de l'ancienne Hongrie aux dépens des droits historiques et « vraiment légitimes » de certains États de la Petite Entente.

Donc, ce que la Hongrie n'aurait pas pu obtenir seule, elle l'obtint grâce à l'intervention de la Petite Entente ce qui constitue une nouvelle confirmation de sa force.

Mais, dans tous les autres cas, la demande d'intervention financière auprès de la Société des Nations fut individuelle, et n'eut plus le caractère exceptionnel des deux premières requêtes.

***

La Grèce, par exemple, s'adressa à la Société des Nations pour patronner l'émission d'un emprunt — en vue de la sta-

1. Voici dans quels termes : « L'honorable Conseil de la Société des Nations aura à examiner ce plan et nous avons l'honneur de lui demander de bien vouloir décider qu'aux séances du Conseil qui s'occuperont de la restauration financière de la Hongrie, les représentants de la Roumanie, du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, et de la Tchécoslovaquie, soient admis à siéger comme membres du Conseil. »

lisation de la drachme, d'une réforme financière en général, et pour l'achèvement de l'œuvre d'établissement des réfugiés, — au moyen d'une lettre signée par son Ministre des Finances, M. Caphandaris. Voici le contenu de cette lettre datée du 14 juin 1927 [1]. « Le Gouvernement hellénique, soucieux de compléter l'œuvre de l'établissement des réfugiés, entreprise sous les auspices de la Société des Nations, dont le secours a été si fécond en résultats heureux, et fermement décidé à arriver le plus tôt possible à l'assainissement de la situation financière, s'estimerait heureux de s'assurer dans cette tâche le concours et l'appui de la Société des Nations.

Il serait impossible de continuer l'œuvre de l'établissement des réfugiés, avec l'espoir d'un achèvement prompt et heureux, sans la conclusion au marché étranger d'un emprunt supplémentaire, permettant l'adoption d'un vaste programme de redressement systématique.

L'assainissement financier nécessite la stabilisation monétaire, ainsi que la liquidation des déficits budgétaires des exercices précédents. Ces deux buts ne pourraient, à leur tour, être atteints que par la conclusion d'un emprunt extérieur d'un montant suffisant.

Il serait possible de faire face à ce triple besoin par un emprunt unique destiné à l'achèvement de l'établissement des réfugiés, à la stabilisation monétaire et à la liquidation des déficits.

Le Comité financier dispose déjà de tous les renseignements nécessaires qu'il a recueillis sur les lieux par l'entremise de membres compétents du Secrétariat général de la Société des Nations, ainsi qu'au cours des discussions

1. *J. O.*, juillet 1927, p. 926.

qui ont eu lieu à Genève entre lui et les membres de la délégation hellénique.

Le Gouvernement hellénique serait heureux si le Conseil voulait bien approuver en principe la conclusion d'un emprunt d'un montant effectif de 9 millions de livres sterling et autoriser le Comité financier à accorder à la Grèce son concours en vue de l'élaboration d'un plan complet de réorganisation monétaire et bancaire. »

La Grèce n'avait presque jamais eu une saine politique financière. Ainsi que l'affirme M. Dertilis [1], il était rare que la couverture des dépenses publiques se fit en Grèce sans le recours à l'emprunt. Et pour comble ces emprunt avaient été contractés dans des conditions extrêmement désavantageuses et leur emploi avait été des plus regrettables . M. Politis [3] dit : « La Grèce peut être comprise parmi les États qui ont fait du système des emprunts un programme politique et financier ; au lieu d'en faire un moyen, en se basant surtout sur les ressources du pays pour pourvoir aux besoins de son gouvernement, on en a fait un but... »

En plus, le gouvernement grec, loin de se contenter de l'emprunt, est allé encore plus loin et il recourut à l'autre mode exceptionnel pour pourvoir à l'équilibre du budget : l'inflation [4].

1. Dertilis, La reconstruction financière de la Grèce et la Société des Nations, *Thèse*. Paris, 1928.

2. Par exemple, sous la régence du jeune roi Othon, l'emprunt de 60 millions de 1833 fut employé pour des dépenses inutiles ou militaires. Pour les emprunts de 1879 à 1893 la somme encaissée par le Trésor ne fut pas supérieure — déduction faite des dépenses et des commissions, etc., — à 365 millions de drachmes. Or, la Grèce a dépensé pour le service de ces emprunts une somme de 390 millions et pour d'autres dépenses à l'étranger une somme supérieure à 430 millions. Pour détails voir *op. cit.* p. 52.

3. Les emprunts d'Etat en Droit International, *Thèse*, Paris, 1894. p. 195.

4. Le cours forcé avait été déclaré en Grèce quatre fois avant la Grande Guerre : en 1848, 1868-1870, 1877-1884, et en 1885.

Pendant la guerre, comme tous les pays belligérants elle dut recourir à

Étant donné la précarité des finances grecques dès avant la guerre mondiale, il est certain que les troubles de cette guerre allaient avoir en Grèce une répercussion des plus fâcheuses.

Pour parer à ses difficultés budgétaires, la Grèce, à l'exemple de la France, émit des Bons de la Défense Nationale qui créèrent le danger toujours menaçant de la dette flottante [1].

Donc, l'inflation et ses suites, — dépréciation monétaire, le cours de la drachme avait atteint 480 drachmes pour une livre sterling — le service trop chargé de la dette flottante ainsi que de la dette extérieure, la désorganisation des services financiers et par conséquent le faible rendement des impôts, l'appauvrissement du pays par suite d'une double guerre, l'établissement des réfugiés, les désordres politiques à l'intérieur [2], avaient réduit la Grèce à un état critique.

Le gouvernement de l'Union Nationale, grâce à l'énergie de M. Caphandaris prit en main le redressement des finances helléniques. Mais, malgré les efforts héroïques qu'il fit, le chiffre total des dépenses budgétaires (1927-1928) fut de 8.878,3 et le chiffre des recettes de 8.829,3 ; donc un déficit de 49 millions de drachmes persistait. Et, pour aménager la dette flottante un emprunt extérieur était indispensable, c'est pourquoi il adressa à la Société des Nations la demande citée plus haut.

l'inflation pour pourvoir aux dépenses de guerre La méthode employée en Grèce fut celle de l'émission de nouveaux billets basés sur les crédits accordés par les Alliés : ces crédits n'étaient en fait que de simples écritures dans les livres, en guise de garantie pour l'émission du papier-monnaie.

1. Pour amortir cette dette flottante, l'Etat hellénique eut recours à deux emprunts forcés en 1922 et en 1926.

2. Démission forcée du roi Constantin et institution du régime républicain.

***

L'Esthonie ayant négligé l'exécution des réformes que lui avait recommandées le Comité financier (seulement à titre d'avis consultatifs) en 1925 [1], et, sa situation financière ne s'améliorant pas, le Gouvernement esthonien sollicita, en septembre 1926, l'aide de la Société des Nations. Cette fois-ci, la Société des Nations allait autoriser aussi l'émission d'un emprunt sous ses auspices ; elle ne se limitera plus comme la première fois à donner simplement des avis consultatifs au gouvernement de Tallinn.

***

Par suite des conséquences de la crise qui sévit en Europe centrale à la fin de 1925, Dantzig fut amené à faire une demande d'emprunt à la Société des Nations, en 1926. L'emprunt devait avoir la destination que nous sommes habitués à voir donner à presque tous les emprunts émis sous les auspices de la Société des Nations : il devait accomplir l'assainissement de la situation financière de la Ville libre.

Au mois de juin 1926, le Sénat de Dantzig, saisit le Haut Commissaire de la situation critique [2] de la Ville libre, lui demandant de requérir le concours de la Société des Nations. Cette demande d'assistance est en quelque sorte indirecte, car elle parvint à la Société des Nations par l'intermédiaire du Haut Commissaire. Mais, si nous pensons aux fonctions que remplit le Haut Commissaire pour la Ville libre, cette procédure ne nous apparaît plus tellement indirecte.

1. Voir p. 291-293.
2. Sur les répercussions de la crise de Dantzig, voir p. 98-99.

***

L'emprunt bulgare de 1926 [1], avait été destiné seulement à l'établissement des réfugiés. Or, par la suite, la Bulgarie, voulant affermir sa situation financière et maintenir la stabilité du lev, il fallut compléter l'œuvre commencée en 1926, par l'élaboration d'un plan d'assainissement financier et par l'émission d'un emprunt sous les auspices de la Société des Nations. De même que pour la Grèce, le projet de restauration financière de la Bulgarie vint devant le Conseil, comme une conséquence naturelle de l'œuvre d'établissement des réfugiés. La lettre du gouvernement bulgare dit : « ayant réglé avec l'aide précieuse de la Société des Nations le grave et urgent problème de l'établissement des réfugiés » et considérant « la stabilisation de ses finances comme une mesure d'importance capitale », le Gouvernement bulgare sollicite l'intervention de la Société des Nations, en vue de l'émission d'un emprunt de « stabilisation ».

En effet, les stabilisations monétaires, dont la France avait donné l'exemple en 1926, étaient à l'ordre du jour en 1927-1928 [2].

Le même jour, 15 septembre 1927, le Conseil pria le Comité financier et le Secrétariat Général « de bien vouloir faire un examen de la situation financière de la Bulgarie ». On ne peut accuser la Société des Nations d'avoir trop légèrement donné son assentiment au soutien du deuxième emprunt bulgare. Il faut se rappeler que, même des pays

1. Voir chapitre VII.

2. Dans cette année la Société des Nations patronna deux emprunts de stabilisation grec et bulgare.

aux finances solides (la France, la Belgique, par exemple), ou des pays qui pour obtenir un emprunt n'ont pas eu besoin du secours de la Société des Nations (la Roumanie, la Pologne, etc.) eurent quand même recours à l'emprunt pour consolider leur stabilité monétaire. Et comment la Bulgarie aurait-elle pu consolider sa monnaie sans recourir à un emprunt extérieur ? Il est vrai que le cours du lev s'était maintenu approximativement stable depuis quatre ans [1] ; mais cette situation n'aurait pas pu continuer à causes des : *a*) arriérés budgétaires, qui, en avril 1927 s'élevaient à 767 millions de leva ; *b*) des engagements de l'État envers la Banque nationale qui devaient être réduits, *c*) et des avances considérables consenties par la Banque nationale aux deux autres banques d'État (Banque agricole et Banque centrale coopérative). De même, l'indépendance de la Banque nationale devait être assurée sans délai, pour arriver à la stabilisation de la monnaie nationale bulgare. La Bulgarie, avait de même besoin pour contribuer à son développement économique, de routes et de voies ferrées, celles qu'elle avait étant en mauvais état et très réduites.

***

Lorsque l'Autriche eut recours, une deuxième fois, au concours de la Société des Nations, elle le fit par une demande personnelle.

Déjà l'Autriche gémissait sous le poids de la crise économique, lorsque, en 1930, le krach de la Kreditanstalt

1. C'est en 1923 que le Gouvernement bulgare était arrivé à arrêter la chute du lev et à le stabiliser de fait à 139 leva pour un dollar. Voir M. Montchiloff « Rétablissement des Finances bulgares », *Revue économique internationale*, p. 269.

2. *J. O.*, avril 1928, p. 460.

vint superposer une crise financière et de crédit à la crise économique [1]. Dans ces circonstances, l'Autriche avait besoin de capitaux, surtout pour remplir les vides causés dans le budget autrichien par les avances consenties à la Kreditanstalt. En effet, le gouvernement autrichien ne pouvait assister impassible à l'effondrement de cet institut qui subventionnait presque toute l'industrie autrichienne. Dans le bilan de la Kreditanstalt, il y avait un déficit d'environ 140 millions de shillings, à cette nouvelle, une panique invraisemblable se déchaîna, le public alarmé (tant étranger qu'autrichien) se rua aux guichets de la banque pour retirer ses dépôts. Devant cet état de choses le Gouvernement autrichien de même que la Banque nationale d'Autriche et M. Rothchild lui vinrent en aide en couvrant entièrement le déficit.

Pour toutes ces raisons le gouvernement avait besoin d'argent, mais il ne pouvait le trouver sans le concours de la Société des Nations, car les prêteurs de 1923 avaient un privilège général sur tous ses biens. C'est pourquoi, le 9 mai 1932, le Gouvernement autrichien envoya une lettre au Secrétaire Général de la Société des Nations, contenant une demande [2] de coopération internationale. Le Conseil fut saisi de cette demande et lui donna suite selon la méthode habituelle.

1. *Cours* de M. Rist, 1932-33, p. 13.

2. Le chancelier Seipel avait fait une demande d'ailleurs infructueuse, dès septembre 1928. Le Conseil etait alors indisposé par l'attitude de l'Autriche nettement favorable à l'Anschluss. Mgr Seipel lui-même avait dit en juin 1928 : « Dès aujourd'hui, nous sommes indissolublement unis à l'Allemagne dans un sens plus élevé qu'au sens strictement politique,.. A vrai dire, les possibilités qui restent encore sont plus nombreuses qu'il ne semble au premier abord, Nous réfléchissons à ces problèmes, bien qu'il soit encore prématuré d'envisager une action quelconque. (Donnadieu : *Où va l'Autriche ?*). A plusieurs reprises depuis, l'Autriche avait fait des demandes officieuses dans le même but mais sans succès matériel, elle obtint seulement des conseils.

***

Les divers moments précédant l'enquête, malgré quelques variantes dans les détails de méthode, présentent des principes communs : 1° la décision du Conseil a toujours été précédée de conversations privées ou même de rapports préliminaires sur la situation d'ensemble du pays envisagé et exposant les conditions générales devant figurer dans le plan de reconstruction. Ce plan doit recevoir l'approbation du Conseil et du représentant du gouvernement emprunteur devant le Conseil. Il est tout à fait exceptionnel que ce rapport préliminaire ne soit pas nécessaire. Ce fut le cas de l'emprunt esthonien (1926) et de l'emprunt bulgare (1928), lorsque le Conseil donna l'autorisation au Comité financier de procéder à l'enquête sans rapport préalable; 2° le Conseil n'agit que sur la demande expresse du gouvernement voulant émettre un emprunt et avec l'approbation de tous autres gouvernements que le Conseil considère comme spécialement intéressés; 3° durant les sessions du Conseil où la restauration financière d'un pays est à l'ordre du jour, non seulement le pays intéressé est représenté au Conseil avec les mêmes prérogatives que ses membres, mais les pays que le Conseil considère comme spécialement intéressés à la question ont aussi droit d'y avoir des représentants; 4° ce dernier a toujours autorisé, à un moment donné, le Comité financier à prendre en main l'étude du redressement financier du pays qui lui en avait fait la demande. Les décisions du Conseil ont presque toujours été prises en séance publique quoiqu'il n'existe pas de règles strictes en cette matière; 6° ces décisions du Conseil ne sont pas de simples formalités. Une fois que le Conseil

a officiellement accepté sa collaboration financière, il serait malséant que le pays intéressé y renonçât. Il pourrait le faire au cours des opérations préliminaires à l'approbation du Conseil.

***

Aussitôt que le Conseil fut saisi d'une des requêtes analysées plus haut, il l'admit en principe et chargea le Comité financier de collaborer avec le gouvernement intéressé à la rédactoin d'un plan détaillé d'assainissement financier au moyen de l'émission d'un emprunt sous les auspices de la Société des Nations. En même temps, le Secrétaire Général charge sa Section financière de réunir la documentation nécessaire. C'est alors que commence la troisième phase : l'enquête sur place.

§ II

L'enquête sur place.

En général, des experts, membres du Comité financier, assistés de membres du Secrétariat Général particulièrement qualifiés, procèdent à l'enquête. Mais, l'enquête n'est pas toujours mixte, elle peut être confiée soit aux membres du Comité financier seulement, soit exclusivement à ceux du Secrétariat Général. Ils sont choisis de façon que leur nationalité ne froisse aucune susceptibilité. Pourtant, on ne pourrait les accuser de partialité, même sans cette précaution, car, ils ne représentent aucun gouvernement et aucun intérêt privé, ils font partie d'un organisme international. On peut se fier sans crainte à leur expérience et à leur prudence.

Les enquêtes sont de deux catégories : officieuses et officielles. Les enquêtes officieuses ont plus de souplesse que les enquêtes officielles ; elles permettent à la Société des Nations de se procurer toutes les informations sans vexer personne. C'est pourquoi, elles sont demandées, quelquefois par des gouvernements soucieux de ménager la susceptibilité excessive de l'opinion publique nationale. Le résultat de ces enquêtes officieuses n'est pas toujours publié.

Cependant les enquêtes officielles ont aussi des avantages considérables que ne peuvent avoir les enquêtes officieuses. Notamment, les pouvoirs des délégations officielles sont autrement plus importants que ceux des délégations officieuses. Les membres des délégations officieuses ne sont pas en contact avec les membres du Cabinet du pays, dans lequel se poursuit l'enquête, et avec la presse non plus. Car, les délégations officieuses, par leur nature même, doivent passer inaperçues et travailler en cachette. Or, les délégations officielles, par les relations qu'elles se font dans le pays où elles enquêtent, contribuent à établir des rapports cordiaux entre la Société des Nations et les autorités du pays intéressé, et même à gagner l'opinion publique de ce pays à l'œuvre de restauration financière sous l'égide de Genève. Étant donné que l'opinion publique est en général réfractaire à toute intervention extérieure, même émanant de la Société des Nations, si la délégation officielle réussit à se la rendre sympathique, son mérite est d'autant plus grand.

***

En laissant de côté cette distinction des enquêtes officielles et officieuses, nous nous occuperons de la division

des enquêtes en d'autres catégories, et des particularités qu'elles présentent dans quelques pays où elles furent envoyées.

Aussi curieux que cela puisse paraître, il faut mentionner que l'enquête précède quelquefois la participation officielle de la Société des Nations à l'élaboration d'un plan de reconstruction financière. Ce sont plutôt des enquêtes officieuses organisées par la Société des Nations dans les cas où, ayant connaissance par des conversations privées de l'intention d'un gouvernement de lui demander son patronage à l'émission d'un emprunt, elle veut savoir à quoi s'en tenir le jour où la demande officielle lui parviendra. Ceci arriva pour le premier emprunt bulgare par exemple, ou le deuxième emprunt grec. En Bulgarie, l'enquête préliminaire fut confiée par la Société des Nations à M. Tixier et au colonel Procter. Mais à côté de cette enquête officieuse et à caractère plus général, une enquête officielle et spéciale, en vue de l'émission d'un emprunt pour l'établissement des réfugiés bulgares, fut confiée par le Comité financier à M. Charron.

Pour le deuxième emprunt hellénique, l'enquête préliminaire eut lieu dans ces conditions : au cours de leur session de juin 1926, le Conseil et le Comité financier examinèrent le rapport de l'Office autonome sur la période 26 février-25 mai 1926. Ce rapport montrait que, malgré le remboursement de 28.345 livres sterlings sur les sommes consenties aux réfugiés, l'Office Autonome n'a plus de ressources pour procéder à l'établissement de nouveaux réfugiés. Sur environ 1.400.000 de réfugiés, l'Office en avait déjà établi 700.000, mais, pour continuer son œuvre, le rapport concluait à la nécessité d'un nouvel emprunt de 5.000.000 livres sterlings.

Sur la proposition de M. Paul-Boncour, représentant de la France, le Conseil décida de procéder à un examen de la question dans sa prochaine séance.

En attendant la décision du Conseil, le Comité financier, dans sa session de février 1927, chargea le Secrétaire Général — par un rapport approuvé en mars 1927 par le Conseil — de recueillir des renseignements sur la situation budgétaire de la Grèce, afin de se prononcer en connaissance de cause, dans le cas où le Gouvernement grec ferait une nouvelle demande d'emprunt, comme le prévoyait le rapport de l'Office Autonome. Selon la méthode d'action de la Société des Nations, des délégués auraient dû être envoyés en Grèce, mais, M. Avenol, alors Secrétaire Général-adjoint de la Société des Nations, se trouvant dans ce pays, prit lui-même les informations nécessaires. M. Avenol avec le concours d'autres membres du Secrétariat, rédigea quatre rapports, qu'il présenta au mois de juin 1927, au Comité financier : 1) sur la situation budgétaire ; 2) sur les arriérés ; 3) sur l'Institut d'émission et 4) sur la vie économique du pays.

M. Caphandaris, ministre des Finances helléniques, après le dépôt du budget à la Chambre, se rendit à Genève, en juin 1927.

Le Comité financier prit connaissance, à sa séance de juin 1927, en dehors du rapport de la Délégation du Secrétariat, du quatorzième rapport trimestriel de l'Office Autonome, et d'un programme élaboré par le Gouvernement grec et destiné à assurer l'équilibre du budget et la réorganisation de la Banque d'émission. MM. Caphandaris, Ministre des Finances et M. Michalakopoulos, Ministre des Affaires étrangères de la Grèce et Tsouderos, sous-Gouverneur de la Banque nationale de Grèce, fournirent au

Comité financier des renseignements complémentaires sur le programme du gouvernement qu'ils représentaient. En même temps, le 14 juin 1927, le Gouvernement hellénique faisait une demande officielle pour l'émission d'un emprunt sous les auspices de la Société des Nations.

Mais ces enquêtes préliminaires à la demande du gouvernement intéressé sont tout à fait exceptionnelles, ainsi que les enquêtes suivant la signature du Protocole même. Cette dernière forme d'enquête, pour avoir lieu, doit être formellement mentionnée dans le Protocole.

***

A. L'article II du Protocole n° 3, signé le 4 octobre 1922, définit les attributions d'une délégation qui devait procéder à une enquête postérieure à la signature du Protocole : « Le Gouvernement autrichien établira dans le délai d'un mois, en collaboration, soit avec le Commissaire général dont les attributions font l'objet du chapitre IV ci-dessous, soit avec une délégation provisoire du Conseil de la Société des Nations qui pourra être nommée à cet effet, un programme de réforme et d'assainissement à réaliser par étapes et destiné à permettre à l'Autriche de rétablir un équilibre permanent de son budget dans un délai de deux ans et dont les lignes d'ensemble ont été tracées dans le rapport du Comité financier ».

Donc, selon le Protocole, cette délégation devait être composée de membres du Conseil; pourtant, en fait, elle fut formée de sept membres du Comité financier accompagnés de plusieurs membres du Secrétariat Général de la Société des Nations.

Cette délégation poursuivit ses travaux à Vienne du 18 octobre 1922 au 15 décembre de la même année, lorsque

le Commissaire général, le Dr Zimmerman, est entré en fonctions.

Le séjour, à Vienne, de cette délégation fut prolongé du fait du retard dans sa nomination du Commissaire général. C'est pourquoi elle se vit chargée de responsabilités plus grandes que celles prévues dans le Protocole. En dehors de l'élaboration d'un programme de réformes budgétaires et des statuts d'un nouvel Institut d'émission indépendant — ainsi que l'exigeait le Protocole — elle fut amenée à surveiller aussi l'élaboration des textes législatifs nécessaires à la mise à exécution du Protocole, et à aider le gouvernement à résoudre de nombreuses difficultés pressantes de trésorerie.

Parmi les textes de lois élaborés pour mettre en pratique les dispositions du Protocole, nous mentionnerons la loi prévoyant des économies et des impôts nouveaux [1], la loi du 14 novembre 1922 pour la création de la nouvelle Banque d'émission. Le 18 novembre, l'émission des billets par le gouvernement — cause de l'inflation — cessa. De même la délégation collabora avec le gouvernement à la rédaction d'un projet de loi « fixant le maximum des dépenses autorisées pour chaque chapitre du budget et le chiffre des prévisions budgétaires pour les différentes périodes jusqu'à ce que le budget soit équilibré [2] ». Plusieurs autres lois subsidiaires furent votées par le Parlement autrichien ; de même, il ratifia le Protocole de Genève. Mais, tous les projets de lois à la rédaction desquels collabora la délégation ne furent publiés qu'après le vote d'une loi constitutionnelle conférant pleins pouvoirs au gouvernement pendant

1. Le projet fut amendé par la délégation et voté le 3 décembre 1922.

2, Brochure éditée par la Société des Nations, sur *La restauration financière de l'Autriche*, p. 22.

deux ans [1], pour prendre toutes mesures qui, à son avis, seraient nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire, sans qu'il soit obligé de recourir ultérieurement à une nouvelle sanction du Parlement.

Les membres de cette délégation furent en contact permanent avec le Chancelier, le Ministre des Finances, et les autres Ministres, ainsi qu'avec les principaux fonctionnaires des Ministères.

***

B. Une délégation similaire fut envoyée en Hongrie en 1924. L'article II, paragraphe 1 du Protocole n° 2 [2], signé à Genève le 14 mars 1924, dispose que « le Gouvernement hongrois, dans un délai d'un mois à partir de la date à laquelle les obligations stipulées dans le présent Protocole seront devenues effectives, établira, en collaboration avec une délégation du Conseil de la Société des Nations, qui pourra être nommée à cet effet, et avec le Commissaire général, dont les fonctions font l'objet de l'article VI ci-dessous (au cas où le Commissaire général aurait été désigné), un programme de réformes et de reconstruction à réaliser par étapes, et dont les grandes lignes sont indiquées dans le rapport du Comité financier (Annexe) ».

D'après le Protocole hongrois, ainsi qu'il était dit dans le Protocole autrichien, cette délégation devait comprendre des membres du Conseil, mais, comme pour l'Autriche la délégation envoyée à Budapest fut composée également de membres du Comité financier (cette fois-ci au nombre de six).

Les attributions, tant de la délégation envoyée en

1. Selon le Protocole.

2. Une autre mention de cette délégation se trouve à l'article XIII de ce même Protocole.

Autriche que de celle envoyée en Hongrie, sont presque les mêmes : élaborer un programme détaillé de réformes budgétaires ainsi que des mesures nécessaires à leur mise à exécution, et réformer la Banque d'émission.

La délégation fut reçue à Budapest, par le chef de l'État. La presse publia la déclaration suivante, que fit le Président de la délégation, à son arrivée : « Je voudrais, au nom de mes collègues et en mon propre nom, dire quelques mots, sur l'esprit dans lequel nous poursuivons notre tâche. La Hongrie est un membre de la Société des Nations et nous ne sommes pas des représentants de gouvernements particuliers. Fidèles aux principes qui régissent l'activité technique de la Société des Nations, nous sommes les experts impartiaux de la Société des Nations, dont le but est de mettre les connaissances de l'expérience que nous pourrions avoir au service de votre gouvernement[1]. »

Cette délégation fit un séjour moins long que ne l'avait fait la délégation envoyée à Vienne : seulement trois semaines. Ceci est dû, tant à la nomination plus prompte du Commissaire général [2], qu'à la situation politique interne de la Hongrie, qui n'était pas aussi difficile qu'en Autriche. Et, pour cette raison, la responsabilité de la délégation de Budapest ne fut pas aussi grande ; elle ne fut pas amenée, comme la délégation de Vienne, à aider le gouvernement dans la résolution de difficultés financières immédiates [3].

Le rapport de la délégation de Budapest fut publié.

Pendant son séjour, cette délégation eut, comme celle de Vienne, des entretiens avec les Ministres des Départe-

1. Principes et méthodes de l'œuvre de restauration financière entreprise sous les auspices de la Société des Nations », Genève. 1930.

2. M. Jeremiah Smith. Il entra en fonctions le 1er mai 1924.

3. En Autriche, le Trésor avait été à vide à plusieurs reprises pendant le séjour de la délégation.

ments les plus importants (surtout bien entendu avec le Ministre des Finances) et même avec les chefs des partis politiques, les banquiers et les industriels les plus en vue.

Elle collabora avec le gouvernement à la rédaction de plusieurs lois : la loi « de restauration » conférant pleins pouvoirs au Gouvernement hongrois[1], la loi créant un Institut autonome d'émission, etc. Ces lois ne furent votées qu'après le départ de la délégation.

***

Ces deux délégations tenaient leur mission des Protocoles mêmes[2]. Étant nommées par le Conseil, leurs négociations avec les gouvernements respectifs et les décisions qu'elles prirent, engageaient la Société des Nations du moins moralement.

Leur mission fut des plus importantes, des mesures législatives furent arrêtées par elles, en commun avec les gouvernements respectifs. Et, ces lois furent votées avant que les délégations aient soumis leurs rapports au Conseil. Donc, la responsabilité des délégations est plus grande de ce fait ; leurs suggestions prirent force de loi, avant que le Conseil se prononçât sur leur opportunité, entraînant pour ce dernier aussi une responsabilité morale, d'autant plus grande qu'il n'avait pas eu le temps de se prononcer sur la nécessité des mesures recommandées par les délégations.

1. Article IV du Protocole n° 2 : «... loi conférant à tout gouvernement qui serait aux affaires pleins pouvoirs, sans qu'il soit nécessaire de recourir à une sanction nouvelle du Parlement, pour exécuter ledit programme... et pour prendre, dans les limites du programme ainsi rédigé ou ainsi amendé toutes mesures qui, à son avis pourraient être nécessaires, afin d'assurer qu'à l'issue de la période de reconstruction, l'équilibre du budget soit établi sur des bases saines et durables. »

2. Protocole autrichien du 4 octobre 1922 et Protocole hongrois du 14 mars 1924

Il ressort de l'importance des attributions de ces délégations, en comparaison avec celles des délégations envoyées dans d'autres pays, soit avant la demande officielle à la Société des Nations, soit ainsi qu'il se passe normalement après la demande officielle à la Société des Nations, que leur rôle ne fut pas celui que veut nous faire croire la brochure éditée par la Société des Nations et intitulée : *Principes et méthodes de l'œuvre de restauration financière entreprise sous les auspices de la Société des Nations*. Dans cette brochure ces deux délégations sont énumérées parmi les délégations d'enquête ; mais nous croyons — ainsi qu'il ressort des attributions si étendues qu'ont ces délégations, dont il a été parlé plus haut — que l'on peut affirmer que ce titre de délégation d'enquête leur fut donné seulement pour ménager les susceptibilités nationales en Autriche et en Hongrie. De fait, elles constituent des organes de la Société des Nations, chargés de l'application des dispositions du Protocole dans le pays envisagé. D'ailleurs, pour l'Autriche, l'enquête proprement dite avait eu lieu en 1921 et pour la Hongrie en novembre 1923.

Un autre argument serait aussi fourni par la considération du fait que, selon les deux Protocoles, tant autrichien que hongrois, ces deux délégations devaient être formées de membres du Conseil et non pas du Comité financier ou du Secrétariat, comme pour toutes les autres enquêtes. Si ces délégations avaient eu pour seul but de faire une enquête, on n'aurait pas chargé les membres du Conseil de cette tâche. Si, dans la pratique, ces délégations furent composées seulement de membres du Comité financier, peut-être le fit-on, pour ne pas alarmer l'opinion publique autrichienne ou hongroise. Les attributions spéciales de ces délégations se trouvent d'ailleurs

dans les termes mêmes des Protocoles, qui leur donnent un rôle étendu dont elles n'ont pas manqué de faire usage. Sans protester contre le rôle donné à ces délégations et qui fut salutaire pour le pays où elles furent envoyées, il convient de les appeler par leur propre nom et de ne pas cacher leur vraie nature par de fausses étiquettes.

***

Donc, il n'y a que deux sortes d'enquêtes, si l'on s'en tient au moment où elles interviennent : 1° les enquêtes précédant la demande officielle du gouvernement et 2° les enquêtes suivant cette demande. Ce qui est invariable, c'est qu'il y a toujours une enquête. A part quelques cas exceptionnels d'enquête, précédant la demande officielle (analysés plus haut), dans tous les autres cas, où l'on eut recours à la Société des Nations, soit en vue de simples avis consultatifs, soit pour patronner l'émission d'un emprunt, l'enquête suivit la demande officielle du pays intéressé. On peut qualifier ces dernières enquêtes de « normales » et les premières « d'exceptionnelles ».

Citons quelques exemples d'enquêtes « normales ».

***

Du 6-17 novembre 1923, une enquête fut conduite en Hongrie par MM. Avenol, Stoppani, Sir Arthur Salter, avec la collaboration de M. Bouniols, du service financier de la Commission des Réparations. L'enquête porta tant sur la situation économique et financière de la Hongrie, que sur l'opinion publique de ce pays.

***

En vue de l'émission d'un emprunt de restauration financière, une enquête à Dantzig fut confiée par le Conseil

à M. Janssen, membre du Comité financier. Il résida à Dantzig, du 10 au 15 juillet 1926.

***

La même année (1926), M. Janssen fut à nouveau chargé d'une enquête, cette fois-ci, en Esthonie.

***

En septembre 1927, une enquête fut menée en Bulgarie par une délégation du Comité financier comprenant cinq membres : Sir Otto Niemeyer, MM. Alberti, de Chalendar, Janssen et le Dr Pospisil. Des membres du Secrétariat qui se trouvaient à Sofia depuis quelques semaines déjà. de même que des membres du Cabinet bulgare, de la Banque nationale et des chefs de partis, donnèrent à la délégation un concours précieux. La mission officielle de cette délégation était simplement de recueillir des renseignements ; en fait, elle arrêta avec le Gouvernement bulgare, les grandes lignes du plan qui fut adopté ultérieurement par le Comité financier et qui passa dans le Protocole autorisant l'émission d'un emprunt de stabilisation sous les auspices de la Société des Nations. D'ailleurs, les recommandations de presque toutes les délégations d'enquête, sont passées en grande partie dans les rapports du Comité financier, ce qui ne manque pas d'être logique. Le Comité financier, se basant dans ses rapports sur les informations que lui fournissent les délégations d'enquêtes sur la situation générale du pays dont il s'occupe, peut s'approprier aussi leurs suggestions, surtout que dans la majorité des cas les délégations sont formées aussi de membres du Comité financier.

***

L'enquête de la délégation peut durer quelques jours

(exemple : l'enquête de Dantzig en 1926, etc.), ou même quelques mois (exemple : l'enquête faite en Autriche en 1921, etc.). Pendant son séjour, elle recueille des informations sur l'état de la comptabilité publique et de la trésorerie, sur le fonctionnement de la Banque d'émission et des services publics, sur la productivité des impôts, sur les ressources économiques du pays, sur l'opinion publique, etc. Elle dresse un dossier renfermant la documentation nécessaire et propose des réformes arrêtées en collaboration avec les autorités compétentes du pays dans lequel se poursuit l'enquête.

§ III

Le Comité financier.

Le Comité financier se réunit environ une semaine avant la séance du Conseil. Il procède à une étude approfondie de la demande du gouvernement désirant émettre l'emprunt et du dossier qui lui est transmis par la délégation d'enquête. Il s'entretient avec le ou les représentants [1] du pays en cause et enfin adopte un rapport qui est soumis au Conseil. Ceci constitue la troisième phase de la procédure d'intervention de la Société des Nations en matière d'emprunts d'État.

C'est dans cette phase que l'on voit en pleine activité, l'organe auquel incombe la tâche la plus lourde en matière financière : le Comité financier.

1. Le Comité financier a toujours consulté les membres responsables du gouvernement au pouvoir : Premier Ministre Ministre des Affaires Étrangères ou des Finances Gouverneur ou sous-Gouverneur de l'Institut d'émission, etc. Il n'a jamais consulté, comme le font les délégations d'enquête les chefs des partis d'opposition ou les industriels, etc. La coutume s'est établie que le Ministre qui conduit les négociations avec le Comité financier, soit en même temps le représentant du pays intéressé au Conseil.

Dans cette phase nous voyons aussi que le plan de redressement financier n'est pas arbitrairement imposé à un pays, car les représentants du pays intéressé prennent une part active à la discussion de ce plan. Ils ont de sentretiens pendant son élaboration, non pas seulement avec les membres du Secrétariat et du Comité financier, mais aussi avec ceux du Conseil. Ils leur fournissent des informations précises sur le pays qu'ils représentent et collaborent à la rédaction du rapport du Comité financier.

Mais le contenu des plans du Comité financier ne sera pas exposé ici, nous le verrons dans le chapitre suivant en étudiant les Protocoles car, le Conseil a toujours approuvé sans modifications le plan du Comité financier dont le Protocole n'est qu'une mise au point.

***

A. Ces négociations préliminaires à la rédaction du rapport final ont habituellement lieu au sein du Comité financier, mais, le cas échéant, en raison de circonstances spéciales (de nature politique surtout), elles peuvent se dérouler, en même temps au sein d'un Comité spécial du Conseil. Lorsque la Société des Nations fut saisie par une lettre du Conseil Suprême de l'œuvre de restauration financière de l'Autriche, en 1922, étant donné les problèmes politiques qui se posaient et la nouveauté de la tâche qu'elle était chargée d'accomplir, le Conseil décida la formation d'un Comité spécial pris parmi ses membres. Ce dernier devait résoudre les problèmes difficiles dont le Comité financier n'avait pas le pouvoir de se charger, évitant ainsi au Conseil de se réunir en entier trop souvent. Le « Comité d'Autriche » comprenait : Lord Balfour (Angleterre), M. Hanotaux (France), le marquis Imperiali (Italie),

M. Benès (Tchécoslovaquie), Mgr Seipel (Autriche). Ce dernier était accompagné de M. Grün berg, Ministre des Affaires étrangères, comme suppléant. Ce Comité eut cependant recours aux services de jurisconsultes du Comité financier et même du Comité économique.

Le Comité financier arrêta un plan de restauration financière. Il assurait qu'après une période de transition de deux ans, grâce aux réformes qu'il proposait, le budget allait avoir des excédents.

Le Comité d'Autriche élabora, de son côté, une déclaration politique [1], destinée à donner confiance dans l'intégrité politique et économique et dans l'indépendance de l'Autriche. Donc, entre ce Comité spécial et le Comité financier, s'établit une collaboration et surtout une division du travail, les problèmes techniques incombant au Comité financier et les problèmes politiques au Comité spécial du Conseil. Lorsque ce Comité spécial n'est pas institué comme dans la plupart des cas (deuxième emprunt grec, emprunts de Dantzig, emprunt esthonien, etc.), les problèmes politiques en face desquels pourrait se trouver le Comité financier dans l'élaboration du plan sont résolus par lui, s'il s'agit, bien entendu, de problèmes politiques de peu d'importance, car autrement un Comité spécial aurait été créé par le Conseil.

***

Du 20 au 28 novembre 1923, le Comité financier siégea à Londres [2]. Sur la base des renseignements, à lui fournis par les membres du Secrétariat et de la délégation du Gouvernement hongrois — envoyée à Londres à cet effet —

1. Qui prit la forme du Protocole n° 1 du 4 octobre 1922.

2. Société des Nations. *Reconstruction financière de la Hongrie*. C. 185, M. 53, 1924, II, p. 4.

le Comité financier élabora un plan de reconstruction financière de la Hongrie. Un seul point fut laissé pour être examiné ultérieurement : la limite à assigner aux paiements des réparations. Cette question était fort délicate, car on ne pouvait rendre irréalisable l'émission de l'emprunt et l'application du plan d'assainissement financier par des charges de réparations trop lourdes ; d'autre part, on devait tenir compte des intérêts des pays créanciers des réparations.

Le Conseil, à sa session de Paris (10-20 décembre 1923) [1] désigna un sous-Comité, dénommé « Comité de Hongrie », pour collaborer avec le Comité financier. Ce Comité de Hongrie, fut composé des représentants de la France, de la Hongrie, de l'Italie, de la Roumanie, du Royaume-Uni, de la Tchécoslovaquie et de la Yougoslavie.

Le Comité financier, réuni à Paris à la même date que le Conseil, s'occupa de la question qui avait été laissée en suspens à sa précédente séance : la question des réparations à payer par la Hongrie. Le Comité financier se concerta avec la délégation hongroise et le Comité de Hongrie. Cette séance fut assez agitée. Le comte Bethlen fit des déclarations qui soulevèrent l'indignation de la Petite Entente : il porta à la connaissance de l'assistance que son pays ne pouvait plus payer les réparations, aussi réduites fussent-elles. Afin d'éviter une rupture, le comte Bethlen fut obligé de promettre qu'il consulterait son gouvernement sur ce point avant de faire une déclaration définitive.

Le Comité financier fit un rapport définitif au Conseil, le 20 décembre 1923, comportant deux projets de Proto-

1. Société des Nations. *Reconstruction financière de la Hongrie.* C. 185, M. 53, 1924, II, p. 4.

coles. Le Conseil adopta le rapport du Comité financier et les projets qu'il contenait.

Le 16 janvier 1924, le Comité de Hongrie se réunit à Londres pour régler certaines questions d'ordre secondaire[1]. Le comte Bethlen apporta une réponse satisfaisante au sujet des réparations. Ce n'est que le 21 janvier 1924 que la Société des Nations transmit à la Commission des Réparations le plan de restauration dans sa forme définitive.

Entre temps, des Accords furent signés entre la Roumanie et la Yougoslavie d'une part et la Hongrie d'autre part, sur certaines questions pendantes entre ces pays, laissant ainsi la voie libre à la signature des Protocoles.

Au point de vue technique, la tâche assignée au Comité financier avait été beaucoup plus aisée que pour l'Autriche, car la situation économique et financière de la Hongrie était relativement plus favorable que celle de l'Autriche ; on avait même espéré que la Hongrie se rétablirait par ses propres moyens. Par contre, le côté politique était beaucoup plus complexe, à cause de l'opposition faite par la Hongrie aux droits légitimes des États de la Petite Entente. L'Autriche avait été plus conciliante.

***

B. Examinons les travaux du Comité financier concernant les pays pour lesquels il ne fut pas constitué de Comité spécial [2].

A la suite de l'enquête préliminaire à la demande officielle, entreprise par la Société des Nations en Grèce, en 1927, le Comité financier, se basant sur les renseignements

1. *Op. cit.*

2. Un autre Comité spécial fut formé pour la Grèce en 1923 (voir chap. VII) pour le Portugal en 1928, pour le Libéria en 1931.

fournis par la délégation d'enquête et les représentants du Gouvernement hellénique à Genève, arriva à la conclusion que le moment était propice pour procéder à la stabilisation de la drachme sur une base or. Il constata de même « avec satisfaction que le Gouvernement grec reconnaissait pleinement la nécessité d'une révision des fonctions de la Banque nationale de Grèce. Si des mesures satisfaisantes sont prises dans ce sens, le Comité estime qu'il serait possible de réaliser l'équilibre définitif du budget ainsi que la stabilisation de la monnaie au moyen d'un emprunt d'environ 9 millions de livres sterlings, dont 3 millions seraient mis à la disposition des réfugiés ; 3 millions serviraient à liquider le déficit budgétaire et enfin 3 millions qui consolideraient la position de la Banque [1] ».

Le Gouvernement hellénique adressa sa demande officielle d'emprunt, seulement à la suite de ce rapport. Le Comité financier fut à nouveau chargé, le 17 juin 1927, d'établir un plan détaillé, cette fois-ci, en vue de l'émission d'un emprunt d'État sous les auspices de la Société des Nations.

***

A la rentrée de la délégation envoyée en Bulgarie, le Comité financier discuta les informations qu'elle avait recueillies et entendit les représentants du Gouvernement bulgare.

Dans la séance du Conseil du 10 mars 1928, le Comité financier lui soumit un projet de Protocole, fort ressemblant au Protocole grec de stabilisation, dont l'émission avait eu lieu récemment avec beaucoup d'éclat.

1. Résumé mensuel de la Société des Nations, juin 1927.

***

En ce qui concerne l'œuvre entreprise par le Comité financier en faveur de l'Esthonie et de Dantzig, nous constatons une augmentation sensible des pouvoirs du Comité financier, qui va jusqu'à imposer le vote de lois, antérieurement à la signature de tout Protocole. S'il n'est pas étonnant qu'un pays s'engage par un Protocole, — à la rédaction duquel ses représentants ont pris une grande part, qui est par la suite librement ratifié selon la constitution du pays, — il est presque incompréhensible qu'un organe de la Société des Nations, puisse exiger d'un pays le vote de lois avant tout engagement international de cette nature.

Tels sont le prestige, dont jouit la Société des Nations, et la confiance dans l'efficacité de ses dispositions, que l'Esthonie et la Ville libre se sont pliées à cette exigence.

***

I. A la suite de l'enquête entreprise à Tallinn, le Comité financier examina le rapport de la délégation, consulta M. Sepp, Ministre des Finances de l'Esthonie et Sir Walter Williamson, conseiller financier du Gouvernement esthonien et rédigea un plan de stabilisation monétaire.

Le Comité financier reconnaissait la nécessité de l'émission d'un emprunt extérieur par l'Esthonie. Mais, et c'est ici qu'est la partie la plus intéressante du rapport du Comité financier, il exige comme condition préalable à l'émission de l'emprunt, la promulgation : 1° d'une loi monétaire; 2° d'une loi sur la réforme des statuts de la Banque d'émission; 3° d'une loi sur le transfert à la Banque centrale de l'émission des billets de l'État, ainsi que de la réserve d'or et d'autres avoirs qui en forment la couverture ; 4° d'une

loi sur la création d'un Institut hypothécaire ; 5° d'une loi sur l'emprunt extérieur [1].

Les principes généraux des lois sus-citées furent examinés par le Comité financier d'accord avec le Ministre des Finances de l'Esthonie.

La rigueur de ces dispositions du rapport du Comité financier, est peut-être due au fait que l'Esthonie est un État neuf [2], encore débutant par là-même dans l'art de gouverner. Pour obtenir de bons résultats, il fallait lui donner des directives très précises et exiger d'elle qu'elle les exécutât le plus vite possible. Donc, la Société des Nations ne ménagea pas les susceptibilités peut-être peu enracinées d'un État nouvellement créé comme l'Esthonie. Ou, peut-être, la Société des Nations avait-elle acquis une expérience pessimiste quant à la loyauté des États emprunteurs en ce qui concerne l'exécution des dispositions des Protocoles [3]. La Société des Nations pouvait craindre que, l'emprunt une fois obtenu, l'Esthonie oubliât de concrétiser en faits ses conseils. Dans l'intérêt de l'Esthonie, ces mesures devaient être exécutées.

Comme le Protocole [4] fut approuvé par la Société des Nations, avant que toutes les lois citées plus haut fussent votées, l'article V de ce Protocole invite le Gouvernement esthonien à soumettre au pouvoir législatif, dans les trois mois, à dater de la signature du Protocole : « *a*) une loi portant réforme de la Banque d'émission et contenant les statuts de ladite Banque ; *b*) une loi pour le transfert à la

1. *J. O.*, février 1927, p. 176.

2. L'Esthonie obtint définitivement son indépendance le 2 février 1920. De province russe, elle fut transformée en Etat indépendant.

3. L'Esthonie, elle-même, n'avait pas scrupuleusement suivi les avis financiers que lui avaient donnés la Société des Nations à la suite de sa demande adressée à Genève en 1924.

4. Le 10 décembre 1926.

Banque nationale des billets émis par l'État ; c) une loi monétaire. » Ce même article exige plus loin, que ces lois soient établies sur les principes indiqués dans le rapport du Comité financier et leur texte soumis à la personne ou aux personnes désignées à cet effet par ce dernier.

Un sous-Comité fut constitué dès le mois de décembre 1926 [1], qui, conformément à cet article V fut chargé d'approuver le texte des trois projets de lois dont il a été question. Ce sous-Comité collabora avec les experts du Gouvernement esthonien à la rédaction de ces projets.

Ainsi, dans le cas de l'Esthonie le rôle du Comité financier fut plus étendu. On peut même faire un rapprochement entre les attributions de ce sous-Comité et les délégations d'Autriche et de Hongrie, quoique ce sous-Comité n'eut pas de pouvoirs aussi étendus que ces délégations.

***

II. Le Comité financier constate dans son rapport, au sujet de l'emprunt de la Ville libre en vue de l'assainissement de sa situation financière, que la réforme monétaire exécutée à Dantzig en 1923, sur ses conseils, avait été couronnée de succès. Depuis, le florin était stable.

Pourtant, la situation de la Ville libre était inquiétante à d'autres points de vue : 1° le nombre des chômeurs atteignait à Dantzig (en 1926) 20.000, nombre considérable pour l'étendue du territoire de la Ville libre ; 2° de plus, la dépréciation du zloty polonais, entraîna des conséquences fâcheuses pour la Ville libre. En voici la cause : Dantzig fait partie du territoire douanier polonais et par conséquent a droit à un certain pourcentage des droits

1, Voir le rapport du 9 mars 1927 (*J.O.*),

de douane perçus sur son territoire. Or, ces droits sont perçus en zlotys; la baisse du zloty a entraîné une réduction des revenus de douane pour la Ville libre. Réduction accrue du fait du ralentissement du trafic d'importation et d'exportation de la Pologne, par suite de la crise et des prohibitions douanières dans la plupart des pays.

Le plan que proposait le Comité financier était destiné à assurer l'équilibre du budget de la Ville libre. Seulement, si l'équilibre du budget réussissait à être assuré, le Comité financier recommanderait au Conseil, la conclusion d'un emprunt sous ses auspices.

Le rapport du Comité financier[1] conclut que l'émission de l'emprunt ne pourra être recommandée au Conseil, avant la réalisation des trois conditions suivantes : 1° soumission de la Ville libre aux obligations qui lui sont imposées par le Traité de Paix (exemple : frais d'occupation, etc.); 2° conclusion d'un Accord avec la Pologne au sujet des droits de douane[2]; 3° introduction à Dantzig du monopole des tabacs.

Le Conseil approuva toutes ces conditions posées par le Comité financier. En effet, le 9 décembre 1926, il prenait la résolution suivante : « Le Conseil, autorise l'émission sous les auspices de la Société des Nations, par la Ville libre de Dantzig, d'un emprunt tel que l'envisage le Comité financier sous réserve que le Comité financier s'assure que certaines dispositions énumérées dans son rapport ont été prises[3]. »

Nous retrouvons donc la rigueur du Comité financier

1. *J. O.*, 1926, p. 1410.

2. La Pologne devait assurer un minimum de recettes douanières à Dantzig, car, la dépréciation du zloty polonais avait entraîné une réduction sensible des revenus douaniers destinés à Dantzig.

3. *J, O.*, février 1927, p. 142,

que nous avons constatée lors de l'émission de l'emprunt esthonien [1]. Si l'on peut motiver cette rigueur dans le cas de Dantzig par son statut politique spécial, pour l'Esthonie on ne peut invoquer ce prétexte ; il vaut mieux reconnaître que la Société des Nations, prend toutes les précautions pour assurer l'exacte application de ses plans de reconstruction financière, et sauvegarder ainsi les intérêts des créanciers en même temps que réaliser un assainissement radical de la situation financière du pays en cause.

La Ville libre ainsi que l'Esthonie se sont soumises aux conditions imposées par le Comité financier.

Le 20 septembre 1926, Dantzig conclut un Accord douanier avec la Pologne. Par cet Accord, la Pologne s'engageait à garantir à la Ville libre un minimum de recettes douanières de 14.000.000 francs-or par an.

De même, un Accord fut conclu entre la Pologne et Dantzig au sujet de l'institution d'un monopole des tabacs [2].

La Ville libre conclut — toujours en conformité avec les recommandations du Comité financier — un Accord avec les autorités intéressées, en vue du règlement des obligations imposées par le Traité de Paix.

Dans son rapport soumis au Conseil le 10 mars 1927, le Comité financier pouvait constater que les principales conditions de l'émission de l'emprunt de la Ville libre ont été remplies. De même, le Gouvernement polonais, ayant déclaré n'avoir aucune objection contre l'émission de cet emprunt [3], le Comité financier espérait être bientôt « en

1. Et de l'emprunt municipal de Dantzig, voir chap. VII, sect. II, par. 1.

2. Cet Accord fut approuvé par les autorités compétentes le 31 mars 1927.

3. Selon la Convention de 1920, le Gouvernement polonais tenait le droit de se prononcer en matière d'emprunts extérieurs émis par la Ville libre.

mesure de constater que toutes les dispositions requises auront été prises [1] ».

***

C Il convient de mentionner que, au cours de l'examen de la situation d'un pays par le Comité financier, il eut à régler, dans presque tous les cas, officiellement ou officieusement, la question de la dette publique de ce pays. La provenance de ces dettes est assez variée : ce sont soit des dettes intergouvernementales (réparations, dettes de guerre, crédits de secours), soit simplement des dettes des États envers des porteurs privés, ou envers leurs Instituts d'émission respectifs ou envers les uns et les autres.

La question des dettes intergouvernementales, à titre de réparations, ne se présente sûrement que pour les pays ex-ennemis pendant la Grande Guerre, ayant demandé une aide financière à la Société des Nations, — notamment l'Autriche, la Hongrie, la Bulgarie et dans une certaine mesure, Dantzig [2]. Tandis que la question des dettes de guerre se pose pour presque tous les pays ayant fait appel à la Société des Nations, ayant presque tous pris part à la Grande Guerre. Le Conseil, pour donner son approbation à l'émissoin d'un emprunt d'État, attendit le règlement définitif de ces dettes, qu'il considérait comme une des conditions essentielles de la stabilité monétaire du pays en cause.

La question de la dette de l'État, envers les porteurs privés appartenant à d'autres États est réglée aussi avant la signature du Protocole; mais les dettes intérieures de l'État, soit envers les souscripteurs d'emprunts d'État, soit envers l'Institut d'émission, sont réglées par le Protocole même [3].

1. *J. O.*, avril 1927, p. 513.

2. Qui faisait partie du territoire allemand avant les Traités de Paix.

3. Sous les rubriques : consolidation de la dette flottante, remboursement des avances consenties à l'État par la Banque d'émission, etc.

***

Le Comité financier s'occupe uniquement des problèmes financiers, laissant le côté économique aux soins du pays emprunteur ; car, il pense qu'une fois l'assainissement financier assuré sur une base solide, la reconstruction économique se fera d'elle-même. Mais laissons parler le Comité financier lui-même [1] : « Toutes les opérations financières pour lesquelles la Société assume une responsabilité quelconque doivent se proposer uniquement de *porter remède à la situation budgétaire et, par conséquent, financière...* Il est vrai que la balance commerciale de la Hongrie a besoin d'être améliorée ; *mais cet ajustement économique nécessaire doit être effectué par la Hongrie elle-même. Le rôle essentiel du projet envisagé est de créer la base nécessaire sur laquelle la reconstruction économique pourra se faire.* Il est vrai que le pays a besoin de capital liquide, afin de développer ses ressources nationales, *mais les fonds nécessaires à cet effet doivent provenir, non d'un emprunt consenti au gouvernement et gagé sur les revenus publics, mais d'opérations d'un caractère privé,* fondées sur les perspectives de développement économique de la Hongrie.

La stabilité et la sécurité qui résulteront de l'application du projet permettront que le capital étranger soit attiré par ce perspectives de développement économique. Une des conséquences de ce principe est que plus la période de rétablissement de l'équilibre budgétaire sera courte et moins on absorbera d'argent étranger pour cet objet limité, mais primordial, plus on aura de chances de créer un courant d'im-

1, Rapport soumis au Conseil le 20 décembre 1923, relativement à l'emprunt de la Hongrie. Société des Nations ; Reconstruction de la Hongrie. Genève, 1924, C. 185, M. 53, 1924, II, p. 5.

portation de capitaux privés pour aider à la restauration et au développement économique de la Hongrie.

Le Comité est loin de considérer que la restauration économique de la Hongrie n'est qu'un problème secondaire, à la solution duquel la Société des Nations ne saurait apporter de contribution »... mais, cette question n'est pas de la compétence du Comité financier, dit le rapport avec juste raison.

C'est une page pleine de sagesse, une profession de foi de la politique financière de la Société des Nations. Elle est écrite au sujet de la Hongrie, mais on pourrait la rééditer pour tous les pays où la Société des Nations est intervenue en matière d'emprunts d'État.

Les conclusions du Comité financier ont toujours été présentées au Conseil sous forme de rapports, contenant les grandes lignes du plan d'émission de l'emprunt.

Et ce plan prend par la suite la forme juridique de Protocole. Pour les deux premiers emprunts (autrichien et hongrois), les Protocoles ont été préparés par les Sections juridique et financière du Secrétariat Général de la Société des Nations, sur la base des rapports du Comité financier. Dans les autres cas, le Comité financier rédige lui-même le Protocole qui est soumis à l'approbation du Conseil en même temps que son rapport final.

§ IV

Séance finale.

Tout ce travail préparatoire une fois accompli, la question d'aide financière au pays requérant est inscrite à l'ordre du jour du Conseil. A cette séance assistent, en dehors des membres habituels du Conseil et du Secrétariat Général de

la Société des Nations, le représentant de l'État en cause, les représentants des pays intéressés et le Président du Comité financier.

Le rapporteur désigné par le Conseil expose les conclusions du *Rapport final* du Comité financier et propose au Conseil de les adopter et de demander au représentant du pays en cause s'il accepte au nom de son gouvernement le programme du Comité financier.

Le document officiel dénommé « Protocole » est élaboré. Ce Protocole contient l'autorisation d'émission d'un emprunt sous les auspices de la Société des Nations et le programme de restauration financière rédigé à Genève. Il peut y avoir un seul Protocole (Protocole esthonien du 10 décembre 1926, Protocole grec du 15 septembre 1927, Protocole bulgare du 10 mars 1928), ou deux (Protocoles hongrois du 14 mars 1924), ou même trois (Protocoles autrichiens du 4 octobre 1922).

Ce ou ces Protocoles sont officiellement approuvés par le Conseil. C'est à ce moment que le Protocole prend force obligatoire. Il est normal d'ailleurs, que la Société des Nations, qui a pris à sa charge d'assurer la restauration d'un pays, ainsi que la responsabilité du paiement de l'emprunt, soit appelée à donner force obligatoire au Protocole.

L'approbation du Conseil est toujours donnée sous forme de résolution. Cette résolution est prise en séance publique. En général, il n'y a aucun débat, sauf, le cas échéant, une ou deux déclarations de nature protocolaire. Un débat serait inutile, après la préparation et la discussion si minutieuse du plan de reconstruction financière, pendant des mois et des mois. Ceci tient aussi à ce que les membres des gouvernements présents à cette séance du Conseil, ont été

tenus constamment au courant de ces travaux, soit par les rapports du Comité financier, soit par des communications privées. Ils avaient eu tout le temps de faire leurs remarques avant la séance finale.

Le Protocole *est signé par le représentant du gouvernement* intéressé, « dûment autorisé à cet effet [1] ». D'habitude ce représentant fait un discours à cette occasion dans lequel il remercie la Société des Nations pour son concours. Le 9 décembre 1927, par exemple, M. Caphandaris, après avoir signé le Protocole au nom du Gouvernement hellénique assura le Conseil que le peuple grec fera de son mieux pour être digne de la confiance dont la Société des Nations l'a honoré. Il tint à renouveler au Conseil et à tous les organes de la Société des Nations, qui ont collaboré à cette œuvre, l'expression de la profonde gratitude du pays qu'il représente [2].

Section III

Phases finales en vue des applications des dispositions du Protocole.

Suivent les phases finales de l'émission d'emprunts d'États sous l'égide de Genève, en vue de la mise en application des dispositions du Protocole.

Une phase invariable est la *ratification du Protocole* selon la constitution nationale de chaque pays. Chaque Protocole contient un article prévoyant sa ratification.

Cependant, le terme dans lequel la ratification devra intervenir n'est pas indiqué dans tous les Protocoles. En

1. Seuls les Protocoles autrichiens de 1922 (nº 1 et nº 2) et de 1932 et le Protocole hongrois de 1924 (nº 1) furent signés aussi par les représentants des Etats garants de l'indépendance politique, respectivement de l'Autriche ou de la Hongrie. Dans le cas de l'Autriche cependant, les Etats garants de son indépendance politique étaient en même temps garants de l'emprunt.

2. *J. O.*, 1928, p. 167.

général, elle intervient assez vite, même si la ratification n'a pas été prévue expressément dans le Protocole.

La ratification comporte généralement un vote du Parlement, la signature du Chef de l'État, le contreseing d'un Ministre et la publication au *Journal Officiel*. Les instruments de ratification sont déposés au Secrétariat général de la Société des Nations. C'est à ce moment que le Protocole revêt définitivement son caractère de document international.

***

De même on procédera dans le pays intéressé au *vote des lois nécessaires à la mise à exécution des dispositions du Protocole*, car le Protocole comme tout Traité fait naître à la charge du pays signataire l'obligation subjective de faire une loi interne disposant l'application de ses clauses. Il est presque unanimement admis [1] du moins en théorie, que l'État moderne est lié par ses contrats passés tant dans le domaine du Droit international que dans celui du Droit public interne, par les lois qu'il fait pour leur mise en application [2]. Il a même l'obligation de ne pas faire pendant toute la durée de cet engagement aucune loi en contradiction avec ses dispositions [3].

1. Duguit, *Droit constitutionnel*, 1923, vol, II, p, 140 et suiv.

2. Les théories qui déclarent les Traités obligatoires pour l'Etat, comme règle de Droit international et non comme règle de Droit interne, permettent à l'Etat de mauvaise foi qui l'invoque, de rendre illusoire la règle internationale en n'édictant pas les lois internes nécessaires à son exécution, (Voir pour détails, M. Noël, *De l'autorité des Traités comparée à celles des lois*, thèse, Paris, 1921,)

3, Cette doctrine a été consacrée aussi par la jurisprudence de France, d'Italie, de Suisse, de Belgique, de Hollande. Il n'y a que les Etats-Unis qui y font une dérogation : on n'admet pas qu'une loi d'un Etat membre puisse être en contradiction avec un Traité passé par l'Etat fédéral, mais une loi fédérale en contradiction avec un Traité n'est pas inconstitutionnelle (Voir Noël, *op. cit.*).

***

Une fois le Protocole signé la Société des Nations *nomme les organes ou personnes* désignés par le Protocole pour veiller à l'exécution des engagements pris par l'État emprunteur.

***

Et enfin, l'État dont la Société des Nations a été appelée à assurer la reconstruction financière, *émet l'emprunt autorisé par le Protocole.*

Il convient de montrer succinctement comment s'est déroulée l'émission de quelques emprunts dans différents pays ayant recouru à l'aide de la Société des Nations.

Le 4 octobre 1922, le Conseil approuva pour l'Autriche trois Protocoles. L'emprunt international fut émis avec l'autorisation du Comité de contrôle des États garants, de juin à août 1923, en deux tranches différentes. Elles furent placées en Angleterre, aux États-Unis, en Suède, aux Pays-Bas, en Belgique, en Suisse, en Autriche, en France, en Italie et en Tchécoslovaquie. Son produit donna 612 millions de couronnes-or ; mais en déduisant les frais, il resta un peu plus de 585 millions de couronnes-or. Après avoir payé les avances et les emprunts [1] qu'elle avait contractés en attendant l'émission de cet emprunt, il resta à l'Autriche 326 millions de couronnes-or.

1. L'Autriche avait reçue entre temps des avances des Puissances garantes de l'emprunt international à émettre, et elle avait émis de petits emprunts à très courts termes à Londres, Paris, Amsterdam, Bruxelles, Stockolm et en Suisse. De même, elle émit un emprunt intérieur pour plus de 50 millions de couronnes-or. Tel était le désarroi des finances autrichiennes, que ces ressources furent employées seulement pour subvenir au fonctionnement régulier des services publics de l'Autriche.

Les deux Protocoles hongrois une fois signés, le 14 mars 1924, une délégation fut chargée de conduire les négociations pour l'émission de l'emprunt [1]. En juillet et août 1924, l'emprunt international fut placé sur les marchés de l'Angleterre, des États-Unis, de l'Italie, de la Hollande, de la Suède, de la Suisse, de la Tchécoslovaquie et de la Hongrie. Le taux d'intérêt fut de 7 1 /2 p. 100 et le taux d'émission de 88.

Le 10 décembre 1926, le Conseil approuvait le Protocole esthonien. Une fois les lois prévues à l'article V de ce Protocole votées [2], un emprunt de 1.350.000 livres sterlings à 7 p. 100 fut émis, quelques jours après la signature des contrats (15 juin 1927).

Le 15 septembre 1927, le Conseil approuva sur la proposition de M. Paul-Boncour, le Procotole grec et ses Annexes. Le montant de l'emprunt avait été fixé par le Protocole à 9 millions de livres sterlings, mais comme la Grèce, — le 18 janvier 1928, à la suite d'un règlement des dettes de guerre avec les États-Unis — avait obtenu une somme d'environ 2 millions et demi de livres sterlings [3] (qui fut intégralement versée à l'Office Autonome), il ne restait plus qu'à émettre un emprunt de 6 millions et demi de livres sterlings. Il fut effectivemnet émis, le 3 février 1928, et p'acé sur le marché de Londres (Hambros Bank Ltd and Erlangers) et de New-York (Speyer and Compagny, National City Bank of New-York, National City Company of New-York). Les conditions d'émission furent

1. Pour les ressources financières immédiates, la Hongrie obtint, comme l'Autriche, une avance de 20 millions de francs suisses, consentie par les banques et les groupements industriels hongrois. De même elle émit deux emprunts intérieurs qui furent placés sous le contrôle de son Commissaire général.

2. Voir p. 97 98.

3. A 4. p. 100 par an, remboursable en vingt ans.

fort avantageuses pour la Grèce : 6 p. 100 d'intérêt à un taux d'émission de 91. Depuis l'intervention de la Société des Nations en Grèce, en faveur des réfugiés, le crédit de cette dernière s'était donc amélioré : ce taux d'émission est inférieur à celui de l'emprunt hongrois de 1924 et de l'emprunt autrichien de 1923.

Dans la séance du 10 mars 1928, le Protocole pour l'emprunt bulgare de stabilisation fut approuvé par le Conseil[1]. L'emprunt fut émis à 7 1 /2 p. 100 à la fin du mois de novembre 1928.

Le 15 juillet 1932, le Conseil adopta le Protocole autrichien suivi de trois Annexes[2]. Le travail préparatoire à l'émission se fit avec la collaboration du Comité des États garants. En août 1932, l'emprunt fut placé à Paris, Londres, Rome et en Suisse[3].

Quant à Dantzig, il n'y eut pas de Protocole. Nous nous trouvons devant un fait nouveau caractéristique seulement pour les emprunts émis par la Ville libre. Mais si l'autorisation d'émettre son emprunt n'est pas contenue dans un Protocole, la procédure d'intervention de la Société des Nations pour cet emprunt ayant été pareille aux cas où le Protocole avait été rédigé, il sera traité à côté des autres. L'emprunt de la Ville libre fut émis vers le milieu

1. Après que les représentants de la Roumanie et de la Bulgarie eurent fait quelques observations, d'ailleurs de peu d'importance.

2. La première traite de « l'Utilisation du produit des opérations prévues par le Protocole », la deuxième contient le « Programme de réformes budgétaires et financières » et la troisième traite du « Représentant de la Société des Nations et du conseiller auprès de la Banque d'émission ».

3. Dès 1931, l'Autriche avait obtenu un crédit de 150 millions de shillings de la Banque d'Angleterre (en échange de bons de Trésor). Ce crédit était renouvelable chaque semaine. De même la B. R. I. lui avait accordé un crédit provisoire de 100 millions de shillings. C'est pourquoi l'annexe I prévoit que, sur le produit de l'emprunt, 100 millions de shillings seront employés pour restituer l'avance de ce montant consentie par la Banque d'Angleterre à l'Autriche.

de l'année 1927. Le produit net de cet emprunt 6 1 /2 p. 100 fut de 1.617.902 livres sterlings, avec un excédent de 17.902 livres sterlings, 1 shilling, 1 penny sur le montant total du programme de dépenses approuvé par le Conseil.

CHAPITRE IV

PRINCIPES COMMUNS AUX PROTOCOLES DISPOSANT L'ÉMISSION D'UN EMPRUNT D'ÉTAT SOUS LES AUSPICES DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS ET, DISPOSITIONS SPÉCIALES EN RAISON DE CIRCONSTANCES PROPRES A UN PAYS DÉTERMINÉ

L'étude des emprunts d'État émis sous les auspices de la Société des Nations est inséparable de celle des Protocoles, car toute émission d'emprunt sous l'égide de Genève est autorisé par un Protocole.

***

Section I

Généralités sur le Protocole.

Il est de coutume internationale d'admettre que les Traités ont un caractère légal obligatoire

Les Protocoles [1] signés à Genève en vue de l'émission d'un emprunt d'État sous les auspices de la Société des Nations, malgré la différence de nom qu'ils ont avec les Traités n'en ont pas moins force obligatoire [2].

1. Le mot « Protocole » peut avoir aussi d'autres significations : il est généralement énuméré parmi les actes officiels ayant pour objet de constater des faits, à côté des mémoires, procès-verbaux, propositions, actes finaux, etc. On applique la dénomination de Protocole aussi au document contenant le Traité. Le mot Protocole peut désigner l'ensemble des formes observées dans les rapports diplomatiques. Il y a aussi les Protocoles d'échanges ou de dépôt de ratification. Quelquefois les Protocoles constatent des arrangements particuliers pour des objets compris dans des Conventions antérieures, déterminent le sens de la Convention, prolongent sa durée, opèrent une rectification, etc.

2. Oppenheim, *International Law*, vol. I, p. 665; M. Basdevant, *R. C. A. D. I. H.*, 1926, vol. V.

D'ailleurs, lorsque le Conseil demanda un avis consultatif à la Cour Perma-

L'importance de ces documents tient surtout à l'intervention de la Société des Nations à leur formation et au fait que cette dernière l'approuve. Certains se sont posé la question de savoir si la Société des Nations en approuvant ces Protocoles agit comme assemblée d'États ou comme personne morale de Droit international. C'est là une question oiseuse ; du fait que la Société des Nations approuve le Protocole en son propre nom, sans faire allusion aux États qui la composent et accepte également en son propre nom « les devoirs » et « responsabilités » résultant des dispositions de ce Protocole, elle considérait ainsi implicitement la question de sa personnalité morale comme tranchée. D'ailleurs la lettre du 15 août 1922 envoyée à la Société des Nations par le Conseil Suprême et par laquelle la Société des Nations était chargée de la reconstruction de l'Autriche, est une preuve en plus de la personnalité distincte de la Société des Nations. La France le Royaume-Uni, l'Italie et le Japon refusaient d'accorder tout concours à l'Autriche et désignaient à cette dernière une tierce personne — la Société des Nations — à laquelle elle ferait mieux de s'adresser. Or, ces quatre pays étaient en même temps membres de la Société des Nations. Par conséquent, ils considéraient la Société des Nations comme un organisme séparé et indépendant, autrement que l'intérêt auraient-ils eu à envoyer l'Autriche toujours devant eux ?

nente de Justice Internationale sur le projet secret de Zollverein de 1931, le Protocole autrichien n° 1 de 1922 fut mis à côté du Traité de Saint-Germain : « Le Conseil de la Société des Nations à l'honneur de prier la Cour permanente de justice internationale de vouloir bien donner un avis consultatif, conformément à l'article 14 du Pacte, sur la question suivante : un régime établi entre l'Allemagne et l'Autriche, sur la base et dans les limites des principes prévus dans le protocole du 19 mars 1931 ..., serait-il compatible avec l'article 88 du traité de Saint-Germain et avec le protocole *NO. I*, signé à Genève le 4 octobre 1922 ? » ... Et, l'autorité de ce Protocole fut respectée car l'Allemagne et l'Autriche renoncèrent aussitôt à leur projet de Zollverein (Voir M. Donnadieu : *Où va l'Autriche*. Paris, 1932, p. 103 et suiv.).

Mais il faut remarquer que la personnalité morale est à la Société des Nations et non au Conseil, qui n'est qu'un organe de la Société des Nations comme le Conseil d'administration d'une société commerciale.

L'acte *sui-generis* qu'est le Protocole signé à Genève rentre dans la catégorie des engagements internationaux dans le sens de l'article 18 du Pacte de la Société des Nations et comme tel, il est enregistré au Secrétariat Général de la Société des Nations.

Malgré le point central de ces Protocoles qui est l'émission d'un emprunt d'État, ces Protocoles n'ont pas le caractère contractuel proprement dit. Ainsi que le remarque M. Gaston Jèze [1], ces Protocoles ont un caractère juridique général et impersonnel de nature réglementaire et non pas contractuelle. Ces Protocoles sont des actes juridiques internationaux, c'est pourquoi ils ne peuvent être unilatéralement modifiés.

Ces quelques précisions sur la nature du document juridique appelé Protocole une fois données, nous entrerons dans l'analyse des principales dispositions de ces Protocoles.

***

Nous constatons dans ces Protocoles une homogénéité et une certaine uniformité de méthode en même temps qu'une continuité politique. Pourtant, on ne peut pas dire que la Société des Nations a une méthode ou une politique *a priori* irréductible. Il lui est arrivé d'opérer des changements de détail, en face de circonstances spéciales, tout en maintenant en lignes générales ses principes essentiels.

1. *R. C. A. D. I. H.*, 1925.

§ I

Le montant de l'emprunt est variable selon les nécessités de chaque pays.

Mais l'autorisation d'émettre un emprunt sous les auspices de la Société des Nations est donné presque invariablement dans ces termes : « En vue d'exécuter les dispositions de l'article X, et sous réserve de l'adoption par le pouvoir législatif X..., le Gouvernement X pourra émettre pour les fins indiquées ci-après un emprunt dont le produit effectif sera équivalent à X livres sterlings au maximum. Les frais d'émission, de négociation et de livraison des titres de l'emprunt seront ajoutés au capital de l'emprunt, tel qu'il est fixé ci-dessus [1].

De même, une disposition classique des Protocoles en matière d'emprunt est celle prévoyant que le capital et les intérêts de l'emprunt seront payés par le Gouvernement X, « sans aucune déduction à titre d'impôts, droits ou charges au bénéfice de l'État X. »

Une autre disposition : Le produit de cet emprunt ne pourra être utilisé que conformément aux dispositions du présent Protocole.

L'autorisation d'émettre un emprunt d'État une fois donnée dans le Protocole, un contrat d'emprunt est rédigé. Ce contrat porte le nom d' « Engagement général » (General Bond).

La quintessence d'accord de volontés de ce contrat est la même qu'en droit privé, mais ses conditions secondaires souffrent des modifications du fait de l'intervention de la Société des Nations.

1. D'après l'article 1 du Protocole esthonien du 10 décembre 1926.

Le contrat d'emprunt d'État peut revêtir deux formes :

1° La forme d'emprunt « intergouvernemental » — cette forme était très fréùquente avant le XIXe siècle, car les emprunts étaient plutôt une affaire entre monarques [1]. Pendant la dernière guerre cependant, nous avons assisté à la renaissance de l'ancienne forme d'emprunts d'État, ce qui fait qu'après la Grande Guerre, le service de la dette intergouvernementale constitua une des principales préoccupations des hommes d'État [2]. Ces dettes intergouvernementales sont plus facilement éludées que les dettes contractées envers des capitalistes qui, guidés par leur intérêt personnel, sont sourds devant les considérations économiques, d'amitié, etc..., qu'invoquent les gouvernements lorsqu'il s'agit de payer une dette.

La deuxième forme d'emprunt extérieur est la plus usitée de nos jours :

2° Contrat intervenu entre l'État et un ou plusieurs banquiers ou souscripteurs. D'habitude ce sont les banquiers qui se chargent de fournir les capitaux. Ils acceptent ce rôle d'intermédiaires, parce qu'ils réalisent des bénéfices, soit qu'ils touchent une commission, soit que, prenant les obligations fermes pour les garder en portefeuille, ils attendent que leur cours soit monté — si l'État émetteur jouit de beaucoup de crédit — pour les revendre en Bourse.

Les monarques ne se mêlant plus aux questions pécuniaires, on fait appel aux ressources des particuliers. Les

1. On ne s'adressait pas au public, rarement on recourait à la bourse d'une ou plusieurs personnes connues pour leur grande richesse.

2. D'après Sir John Fischer Williams (Le Droit internattonal et les obligations financières qui naîssent d'un contrat, *R. C. A. D. I. H.*. 1923, vol. I), les Etats-Unis sont créanciers de dettes intergouvernementales pour une somme de 11 1/2 milliards de dollars-or, et l'Anglerre pour 1.800.000.000 livres sterlings.

emprunts patronnés par la Société des Nations embrassent cette seconde forme.

Comme il arrive que les pays qui font appel à la Société des Nations n'ont pas assez de crédit, cette dernière interviendra auprès des États membres pour favoriser sur leur marché l'émission de l'emprunt. Le premier Engagement général fut rédigé pour l'Autriche [1].

L'accord de volontés, comme dans n'importe quel contrat de prêt à intérêt, intervient entre l'État d'un côté et le public qui prête les capitaux de l'autre [2]. Il faut noter que même dans le cas du banquier intermédiaire, les rapports de droit se forment toujours entre l'État et les souscripteurs.

Les capitaux sont en général souscrits seulement à l'étranger, quelquefois, en partie dans le pays émetteur [3]. L'émission en pays étranger doit se faire conformément aux lois locales, en ce qui concerne les droits fiscaux, la négociation à la Bourse, etc.

***

Les Protocoles fixent en lignes générales les conditions que doivent prévoir les Engagements généraux. En voici des exemples [4] :

1. L'Engagement général pour l'émission de l'emprunt autrichien de 1923 contient en détail les dispositions du Protocole autrichien. Il fut signé au nom du Gouvernement autrichien, de tous les gouvernements garants de cet emprunt et même par le Commissaire général pour l'Autriche et le Président du Comité de contrôle (pour l'Autriche). Mais à la différence du Protocole, il ne fut pas enregistré au Secrétariat Général de la Société des Nations.

2. En ce qui concerne la nature à part du contrat d'emprunt d'Etat en raison de la qualité du débiteur, voir la thèse de M. Politis : *Les emprunts d'Etat en Droit International* Paris, 1894.

3. Par exemple : l'emprunt autrichien de 1923, l'emprunt hongrois de juillet 1924 et l'emprunt grec de décembre 1924 (d'ailleurs, par un Accord intervenu entre le Comité financier, l'Office Autonome et le Gouvernement hellénique, ce dernier s'était obligé à une participation de la Grèce à cet emprunt dans une proportion de 25 p. 100).

4. Protocole esthonien du 10 décembre 1926, article III § 5 (*J. O.*, février 1927, p. 185).

« Parmi les conditions d'émission de l'emprunt devront figurer :

a) Des dispositions relatives aux sommes qui, aux intervalles stipulés par ces conditions, seront mises à part par le Commissaire fiduciaire et retenues pour le service de l'emprunt, y compris l'intérêt, l'amortissement et toutes charges, commissions ou autres paiements incombant au Gouvernement esthonien à l'occasion dudit emprunt.

b) La faculté pour le Commissaire fiduciaire de retenir, percevoir ou prélever de toute autre façon sur les recettes affectées en gage (y compris toutes autres recettes qui pourraient être assignées en gage conformément à l'article II, § 5) les sommes suffisantes pour parer à tout défaut partiel ou total d'exécution par le Gouvernement esthonien de l'une quelconque des obligations que lui imposent les conditions de l'emprunt. »

Parmi les conditions imposées par les Protocoles aux Engagements généraux, on trouve la disposition prévoyant que les conditions de l'émission (taux d'intérêt, frais, prix d'émission, forme que revêtira la garantie, etc.) seront soumises pour approbation au Comité financier ou à un organe créé par la Société des Nations dans le Protocole.

Pour l'Engagement général autrichien, prévu par le Protocole signé le 15 juillet 1932 à Genève, l'approbation [1] sera donnée par le Comité des États garants, ou par des personnes désignées par ce Comité. De même ce Protocole, dispose que le Président du Comité financier, approuvera les termes de toute référence à la Société des Nations dans les prospectus d'émission.

1. Article II, § 4.
2. Au même article et paragraphe.

Pour l'Engagement général de l'emprunt esthonien, le Protocole signé le 10 décembre 1926 prévoit [1] que : « Les conditions de l'emprunt, le cours d'émission, le taux d'intérêt, l'amortissement, les frais d'émission, de négociation et de livraison seront soumis pour approbation, au nom du Comité financier de la Société des Nations, à une personne nommée à cet effet par le Comité. Le montant de l'annuité nécessaire au service des intérêts et de l'amortissement de l'emprunt sera approuvé de la même manière [2]. »

L'approbation des conditions d'émission de l'emprunt bulgare autorisé par le Protocole de septembre 1926, sera confiée toujours à une personne désignée par le Comité financier à cet effet [3]. On trouvera la même disposition dans le Protocole bulgare du 10 mars 1928 [4].

Pour la Hongrie — Protocole du 14 mars 1924 — c'est le Commissaire général qui approuvera [5] les « conditions de l'emprunt, le cours d'émission, le taux de l'intérêt, l'amortissement, les dépenses d'émission, de négociation et de délivrance des titres..., le montant de l'annuité nécessaire pour le service de l'intérêt et de l'amortissement de l'emprunt sera de même approuvé par lui ».

La Société des Nations est allée jusqu'à exiger que l'approbation du contrat même d'emprunt soit soumise à son approbation. Ce fut le cas de l'emprunt esthonien dont l'émission fut autorisée dans le Protocole du 10 décembre 1926 ; l'Engagement général fut soumis à l'approbation du Président du Comité financier, avant sa signature. Cette condition fut exigée aussi pour l'emprunt de la Ville

1. Article I, § 4.
2. Le Comité financier chargea son Président de cette attribution.
3. Article II, § 4.
4. Article I, § 3.
5. Article V, § 5.

libre de 1927 quoique l'émission de cet emprunt ne fut pas autorisée par un Protocole [1].

Pourtant il arrive que la Société des Nations soit plus large. Dans le Protocole du 15 juillet 1932, par exemple, les dispositions de l'Engagement général ne sont pas limitativement énumérées. L'article II, § I, alinéa 3 stipule : « Le service et le remboursement de l'ensemble de l'emprunt devront être effectués dans des conditions à déterminer par l'obligation générale »..., mais il ajoute : « entre les mains d'un ou plusieurs mandataires désignés par le Conseil de la Société des Nations et agissant solidairement. »

***

Les principes directeurs de la Société des Nations, en matière d'émission d'emprunts d'État sont [2] :

a) L'emprunt doit être international et émis sur plusieurs places afin de diminuer tout risque de voir s'affirmer des intérêts exclusivement nationaux ;

b) Les établissements d'émission doivent être de tout premier rang, car ceux dont la réputation ou l'importance est moindre, bien qu'ils puissent, sur le papier offrir des conditions plus favorables, ne sauraient contribuer, comme seul peut le faire un établissement d'émission de premier ordre, à maintenir le crédit du pays emprunteur sur les diverses places.

c) La situation vraisemblablement un peu affaiblie du gouvernement emprunteur ne doit pas être exploitée en

1. De même le texte de l'Engagement général pour l'emprunt municipal de Dantzig (1925) — pour lequel il ne fut pas non plus rédigé de Protocole — fut communiqué au Secrétariat Général de la Société des Nations. Les deux articles qui furent annexés par la suite à cet Engagement général (voir p. 277) furent soumis à l approbation du Conseil à la séance du 11 juin 1925.

2. (Principes et méthodes de l'œuvre de restauration financière entreprise sous les auspices de la Société des Nations), Genève, 1930.

vue de procurer aux banques émettrices ou aux obligataires des conditions inéquitables pour le gouvernement.

d) Les contrats d'emprunt ou tous autres documents acceptés par le gouvernement et les banquiers ne devront contenir aucune disposition qui ne soit pas conforme aux Protocoles approuvés par le Conseil et en partiuclier aucune stipulation accordant aux obligataires des droits dépassant ceux qui sont prévus dans ces Protocoles (par exemple, pour ce qui concerne les « trustees », la définition des gages).

e) Les déclarations formulées lors de la présentation de l'emprunt au public, par exemple dans le prospectus, doivent indiquer exactement dans quelle mesure la Société des Nations participe au plan et jusqu'à quel point sa responsabilité est engagée, de telle sorte qu'aucun souscripteur éventuel ne puisse être induit en erreur et amené à supposer que ce degré de responsabilité est supérieur ou inférieur à ce qu'il est réellement.

***

Donc, tant la liberté de l'État, si c'est lui qui fait ses offres en déterminant par avance les conditions de souscription et en les soumettant à l'acceptation des capitalistes, que la liberté des banquiers si l'État accepte de se mettre d'accord avec eux au sujet des conditions de l'emprunt [1], souffrent des restrictions considérables. Ces restrictions à la liberté d'agir des parties contractantes constituent une des caractéristiques de la nouvelle structure

1. Dans ce dernier cas, les pouvoir de l'Etat sont encore plus limités non seulement par la Société des Nations mais aussi par les banquiers. En échange, l'Etat a l'assurance d'obtenir du ou des banquiers la totalité de la somme dont il a besoin et immédiatement, ou bien en partie immédiatement et en partie dans un certain délai.

juridique qu'ont pris les emprunts d'État depuis leur émission avec le concours de la Société des Nations. Il est vrai que la responsabilité principale et l'initiative des négociations de l'emprunt incombent au gouvernement emprunteur, mais la Société des Nations y exerce un certain contrôle qui d'ailleurs, est dans l'intérêt, tant du pays en cause, que des capitalistes :

a) Le pays émetteur y gagne, parce que du fait de l'intervention de la Société des Nations, l'emprunt lui est accordé dans des conditions moins onéreuses et parce que la Société des Nations veillera à ce que l'Engagement général ne lèse à aucun égard ses intérêts en favorisant des intérêts spéciaux.

b) Les banquiers ou souscripteurs de leur côté ont plus de sécurité dans leurs placements. M. Andréadès [1] dit à ce sujet : « En s'adressant cependant aux capitalistes, elle (la Société des Nations) leur démontre qu'il s'agit simplement d'une affaire pécuniaire dont les buts sont nobles et qui n'offre aucun danger et cela est suffisant. C'est parce que la Société des Nations possède un prestige, dont il n'était pas possible de trouver l'équivalent avant sa formation. Le capitaliste auquel s'adresse la Société des Nations sait d'abord que sa recommandation ne s'inspire pas de mobiles intéressés ; il sait de même que cette recommandation est le résultat d'une étude approfondie » C'est pourquoi les capitalistes, loin de protester contre l'intervention de la Société des Nations, la raffermissent par des dispositions telles que celles contenues dans l'article 14 de l'Engagement général, conclu en vertu du Protocole esthonien du 10 décembre 1926. Cet article interdit toute

1. Discours prononcé devant le Conseil en 1923 (*Revue sociale et économique de Grèce*, 1924, n° 6).

modification des statuts de la Banque d'émission de l'Esthonie, sans avis du Comité financier. C'est poser une condition bien osée à un gouvernement par un contrat d'emprunt !

De même les Engagements généraux confèrent au Conseil le rôle d'arbitre de toutes les difficultés pouvant surgir, entre le pays émetteur et les banquiers ou porteurs de titres, sur l'interprétation de cet acte [1]. Voici dans quels termes est rédigée cette clause dans l'Engagement général pour l'emprunt bulgare de 1928 [2] : « Dans tous les cas où un différend viendrait à surgir au sujet du sens des présentes, la question sera soumise au Conseil de la Société des Nations, et la décision dudit Conseil ou de la personne (ou personnes) qu'il pourra désigner pour trancher le différend aura force obligatoire pour toutes les parties intéressées. Les décisions prévues par la présente clause seront prises par un vote à la majorité des voies [3]. »

Il est arrivé qu'on confère au Comité financier un rôle en matière de différend. C'est le cas de l'Arrangement entre la Municipalité de Dantzig et le Conseil du Port, stipulant que : les différends sur l'interprétation de cet Arrangement seront tranchés par un arbitre désigné d'un commun accord par les deux parties ou dans le cas où les deux parties ne s'entendraient pas sur le choix d'un arbitre, par un arbitre nommé à cet effet par le Comité financier [4].

1. Par exemple on trouve cette clause dans les Engagements généraux pour l'emprunt autrichien, hongrois et bulgare.

2. Principes et méthodes de l'œuvre de restauration financière entreprise sous les auspices de la Société des Nations, Genève, 1930.

3. Il faut noter que les Engagements généraux ne sont jamais transmis officiellement au Conseil même s'ils furent quelquefois soumis à l'approbation du Comité financier, le Conseil ne s'en mêla pas.

4. *J. O.*, 1925, p. 622.

Mais les capitalistes sont si satisfaits des garanties que présente un emprunt patronné par la Société des Nations qu'ils vont jusqu'à refuser quelquefois de conclure un emprunt et exigent l'intervention de la Société des Nations. Un cas typique est celui de l'emprunt municipal de Dantzig. Les banquiers manifestèrent cette prétention dans le cas suivant : la municipalité de Dantzig [1], désirant conclure avec les banques londoniennes « British Overseas Bank Ltd » et « Helbert, Wagg and C° », un contrat d'emprunt pour une somme de 1.500.000 livres sterlings; ces banquiers exigèrent, et d'une façon bien intransigeante, que l'emprunt soit émis sous les auspices de la Société des Nations.

En 1923,la Municipalité avait déjà émis un emprunt hypothécaire en dollars, par transaction privée, mais pour un montant peu élevé. Or, en 1925, peut-être à cause de l'importance de la somme que la Municipalité voulait emprunter, les banquiers refusèrent toute transaction avant la consultation de la Société des Nations.

Il est vrai que, par les Traités de Paix, la Ville libre avait été mise sous la protection de la Société des Nations. Mais ce n'était pas aux banquiers à le lui rappeler, et puis pourquoi, n'ont-ils pas demandé aussi le consentement de la Pologne, qui notamment devait approuver l'émission de tout emprunt extérieur de la Ville libre, selon la Convention de 1920 ? Si les banquiers ont demandé le patronage de la Société des Nations à l'émission de cet emprunt, ce n'est donc pas tellement à cause de son statut politique spécial, qu'à cause de la confianec que l'opinion publique avait dans l'efficacité des mesures prises par la Société

1. Au commencement de l'année 1925.

des Nations, tant pour le contrôle des garanties de l'emprunt que pour l'efficacité de l'utilisation de l'emprunt. D'ailleurs, l'assentiment officiel de la Société des Nations est demandé non seulement conformément à la Convention du 9 novembre 1920 (qui exige en certaines circonstances le consentement de la Pologne, du Haut Commissaire ou du Conseil), mais aussi pour l'amener à assumer les responsabilités prévues dans l'Engagement général, en vue d'une assistance effective et efficace de la Société des Nations.

En face de cette demande, le Sénat de Dantzig se vit obligé de s'adresser au Comité financier en lui demandant de recommander au Conseil de donner son autorisation à l'émission d'un emprunt sous les auspices de la Société des Nations.

En attendant l'autorisation du Conseil, le 19 février 1925, le contrat d'emprunt de la Municipalité avec les deux banquiers de Londres fut signé, mais l'article 32 de l'Engagement général stipule que les banques auront le droit d'annuler le contrat si la Société des Nations n'accepte pas de s'y associer.

§ II

La stabilisation de la monnaie sur la base de l'or est le principe fondamental de tous les Protocoles disposant l'émission d'un emprunt en vue de la reconstruction financière d'un pays. C'est d'ailleurs un principe consacré par la Conférence financière internationale de Bruxelles de 1920. C'est pourquoi une grande partie de l'emprunt est utilisée dans ce but. Pour assurer cette stabilité plusieurs conditions sont requises dans les Protocoles :

1° Arrêt de l'inflation ;

2° Reconnaissance par le gouvernement de l'indépendance de la Banque centrale ;

3° Détention par elle d'un stock suffisant en or ou en devises étrangères pour une émission fiduciaire unifiée ;

4° Droit exclusif pour la Banque centrale d'émettre des billets ;

5° Limitation de ses opérations à des opérations de prêt et d'escompte à court terme ;

6° Réduction de la dette de l'État vis-à-vis d'elle et limitation précise des avances nouvelles à consentir à l'État ;

7° Centralisation auprès d'elle de toutes les opérations monétaires de l'État et des entreprises de l'État ;

8° Liberté du marché des changes, etc...

Aussitôt ces mesures mises en application, même en partie, la monnaie nationale de tous les pays où la Société des Nations intervint, fut stabilisée.

Nous n'entrerons pas dans des détails en ce qui concerne les dispositions des Protocoles sur la stabilisation monétaire, car ceci nous entraînerait trop loin. D'ailleurs, les mesures concernant la *Réforme de l'Institut d'émission*, qui constitue le point central de toute stabilisation monétaire, se trouvent amplement exposées dans les « Annexes » des Protocoles, dans les lois spéciales votées en exécution des dispositions des Protocoles ou dans les statuts de la Banque d'émission, rédigés aussi en conformité avec les Protocoles. Ces derniers ne contiennent que les principes directeurs qui ont été exposés plus haut.

***

Le troisième Protocole autrichen du 4 octobre 1922 dispose l'institution d'une nouvelle Banque d'émission.

Le Gouvernement autrichien devait abandonner tout droit d'émettre du papier-monnaie. Les statuts [1] de cette banque devront lui assurer, vis-à-vis du gouvernement, une pleine autonomie. Elle devait exercer les fonctions de caissier de l'État, centraliser les opérations de recettes et de dépenses et fournir des situations périodiques aux dates et dans la forme qui seront fixées d'accord avec le Commissaire général.

Le 2 janvier 1923, la nouvelle Banque d'émission commença son activité [2].

***

L'article XIII du Protocole hongrois nº 2 de 1924 dispose la création d'une Banque centrale. Les dispositions de ce Protocole concernant la Banque d'émission sont absolument identiques à celles du Protocole autrichien [3].

Au mois de juin 1924, la Banque centrale ouvrit ses guichets [4].

***

Le Protocole esthonien du 10 décembre 1926 déclare à l'article XIV que le produit de l'emprunt sera employé uniquement aux fins suivantes :

1º Le versement par le Gouvernement esthonien à la Banque d'émission d'une somme équivalente à 1 million

1. Article VI, *c*.

2. Les membres du Conseil d'administration de cette banque sont élus par les actionnaires à l'exception du Président. M. Reisch fut désigné pour remplir les fonctions de Président du Conseil d'administration.

3. Les statuts de la banque d'émission de la Hongrie présentent une particularité : en raison des besoins agricoles de la Hongrie, l'acceptation des effets à six mois est admise.

4. La « Sparkrone » qui servait de monnaie de compte fut abolie. La « Devisen-Centrale » qui contrôlait la vente et l'achat des devises étrangères, pratiqua d'abord une politique plus libérale, et fut enfin supprimée.

de livres sterlings en échange des avoirs à long terme de la Banque.

2° L'affectation par le Gouvernement esthonien du solde de l'emprunt à la création d'un Institut hypothécaire.

Donc, la totalité de l'emprunt esthonien est destinée à la réforme bancaire et monétaire. C'est pourquoi, on dit que ce Protocole s'occupe de la « réforme monétaire et bancaire de l'Esthonie » et non de sa restauration financière comme les autres Protocoles de Genève.

En effet le système bancaire en Esthonie nécessitait une réforme radicale.

Tout de suite après son indépendance, l'Esthonie n'avait presque pas d'autres banques que des succursales des banques russes. Les dépôts et les épargnes des esthoniens furent ainsi perdus.

Par la suite, quelques nouvelles banques parurent ; mais, elles n'accordaient pas de crédits à long terme. C'est pourquoi, dans le but d'encourager l'industrie et l'agriculture, l'État fut amené à faire des avances à long terme, pour faire face à la carence des banques. Ce fut la Banque d'Esthonie, qui accorda ces avances, tant pour le compte de l'État que pour son propre compte. Non seulement les entreprises et personnes privées eurent recours à ces crédits, mais aussi les entreprises d'État et les Municipalités.

C'est pour rendre la liquidité à la Banque d'Esthonie [1],

1. Une loi du 3 mai 1927 accordait à la Banque d'Esthonie le privilège exclusif d'émission pendant vingt-cinq ans. Pourtant, le gouvernement possède des actions de cette banque pour un montant de 5.000.000 krones ; il s'oblige à vendre ces actions dans deux ans à la Bourse, mais il n'est pas moins vrai qu'au début, le nombre si important des actions qu'il possède le rend maître de la direction de la banque. Il y a même un Commissaire du gouvernement auprès d'elle. Cette entrave même temporaire à l'indépendance de la Banque d'émission constitue une dérogation au principe généralisé dans les Protocoles, de l'indépendance absolue de cette banque vis-à-vis de l'État.

que le Protocole lui destinait 1.000.000 livres sterlings du montant de l'emprunt.

La situation particulièrement difficile de la Banque d'Esthonie[1], pour les raisons montrées plus haut, déterminèrent la Société des Nations à exiger par le Protocole, la création d'un établissement bancaire d'État : l'Institut hypothécaire. Cet établissement *sui generis*, devait aider la Banque d'Esthonie dans sa tâche [2].

Le 1er janvier 1928, la Banque d'Esthonie et l'Institut hypothécaire ouvraient leurs guichets [3].

***

Dans le plan de reconstruction financière de Dantzig, il n'y a aucune disposition concernant l'Institut d'émission, car la réforme monétaire exécutée par la Ville libre en 1923, d'après les conseils de la Société des Nations, avait pleinement réussi.

***

Le Protocole grec du 15 septembre 1927 dispose qu'une partie de l'emprunt soit utilisée pour : l'institution d'une nouvelle Banque d'émission, dénommée «Banque de Grèce »,

1. Il fut interdit à la Banque d'Esthonie de donner des intérêts pour les dépôts. Afin de remédier à cette interdiction, une Caisse d'épargne d'État fut créée. Elle ouvrit ses guichets le même jour que la Banque d'Esthonie et l'Institut hypothécaire : le 1er janvier 1928.

2. La Banque d'Esthonie fut déchargée des crédits à long terme, pour être transférés à l'Institut hypothécaire. Cet Institut devait liquider les prêts en suspens, mais pouvait aussi accorder de nouveaux crédits à long terme sur hypothèque.

Son fonds de roulement était composé du reliquat de l'emprunt, environ 361.000 l. st. et des fonds procurés par l'émission dans le public d'obligations pour un montant équivalent à celui des effets immobilisés reçus. (Voir détails Saint-Germès : *La Société des Nations et les emprunts internationaux*. Nancy-Paris-Strasbourg, 1931.)

3. A partir du même jour l'unité monétaire de l'Esthonie fut le « krone » ou « kroon ». Le krone est divisé en 100 cents. Le mark qui était avant en circulation en Esthonie équivalait à un cent du krone.

indépendante et commençant ses opérations au plus tard six mois après l'émission de l'emprunt [1].

Le but de la Banque de Grèce devait être de réaliser et maintenir la stabilisation de la monnaie grecque par rapport à l'or et de centraliser à la Banque toutes les recettes et tous les paiements de l'État et des entreprises d'État.

Dans le but de stabiliser la monnaie, le Gouvernement hellénique s'engage à utiliser 3 millions du produit de l'emprunt pour rembourser une partie de la dette de l'État envers la Banque nationale qui devait être transformée en Banque de Grèce [2].

Le 14 mai 1928, la « Banque de Grèce » commença à fonctionner.

***

Le Protocole bulgare du 10 mars 1928, stipule à l'article IV, § I : « Le Gouvernement bulgare s'engage à sauvegarder l'indépendance de la Banque nationale de Bulgarie de toute influence politique, quelle qu'elle soit. »

La question de l'indépendance de la Banque nationale de Bulgarie a suscité de vives discussions. La Banque nationale était une institution d'État ; or, le rapport du Comité financier exigeait qu'elle soit transformée en une banque privée d'émission, donc indépendante du gouvernement. Le Cabinet de Sofia refusa cette transformation objectant que les conditions spéciales dans lesquelles se trouvait le pays ne permettaient pas que les actions de cette banque soient acquises par des nationaux, et qu'elles

1. La Convention passée entre le Gouvernement grec et la Banque de Grèce, au sujet de la nouvelle Banque d'émission et des statuts de ladite banque furent ratifiés par la Grèce, de même que le Protocole.

2. Article IV.

seraient achetées par des capitalistes étrangers, entraînant ainsi la mainmise de ces derniers sur les actions de la Banque nationale. Le Gouvernement bulgare fit plusieurs propositions destinées à faire accepter à la Société des Nations un compromis, mais Genève fut inflexible. En même temps, l'opposition du Parlement bulgare était tenace surtout à cause du secret qui avait plané sur les négociations de l'emprunt.

Finalement, on tomba d'accord ; si aux termes du Protocole de 1926 pour l'établissement des réfugiés, la Banque nationale jouissait déjà d'une certaine autonomie — afin de consolider définitivement la situation financière de la Bulgarie — le nouveau Protocole de 1928 élargit cette autonomie et prévoit sa transformation « pour la rendre conforme aux autres instituts d'émission [1] ».

L'article IV du Protocole dispose que « les statuts actuels de la Banque nationale de Bulgarie seront immédiatement modifiés conformément aux dispositions contenues dans l'annexe I, le texte final en devant être approuvé pa le Comité financier ou par ceux de ses membres que le Comité aura nommés à cet effet [2] ».

C'est la Banque nationale qui, particulièrement, réalisera et maintiendra la stabilisation de la monnaie bulgare par rapport à l'or [3]. Pareillement, elle centralisera à la Banque toutes les recettes et tous les paiements de l'État et des entreprises d'État.

1. Par l'Annexe II (*J. O.*, avril 1928, p. 476), le Gouvernement bulgare s'engage à transformer la Banque nationale en société par actions au capital de 500 millions de leva.

2. Les statuts furent effectivement modifiés. Le projet d'amendement à ces statuts a été approuvé — d'accord avec le Gouverneur de la Banque nationale de Bulgarie — par les membres du Comité financier nommés à cet effet (voir le texte : *J. O.*, mai 1928, p. 735).

3. Article IV, § 8.

Une somme de 1.500.000 livres sterlings sera prélevée sur le produit de l'emprunt et affectée :

a) « Au remboursement de telle fraction que décidera, d'accord avec son conseiller, la Banque nationale de Bulgarie des avances consenties par la Banque nationale de Bulgarie à la Banque agricole et à la Banque centrale coopérative ;

b) Au remboursement de toutes les avances consenties par la Banque nationale de Bulgarie sous la garantie de l'État autres que celles qui ont été consenties à la Banque agricole et à la Banque centrale coopérative, ces avances devant être immédiatement transférées à la Banque agricole ;

c) Au remboursement d'une partie des dettes de l'État vis-à-vis de la Banque nationale de Bulgarie, ce remboursement devant porter en premier lieu et immédiatement sur trois Bons du Trésor de 50 millions de leva chacun [1]. »

Le paragraphe 7 de l'article IV stipule que l'État affectera, en outre, chaque année, une certaine somme (précisée dans ce paragraphe), à l'extinction du reliquat de sa dette envers la Banque nationale.

Au paragraphe 10 de l'article IV, on lit une disposition assez spéciale : « Toutes les restrictions concernant l'achat ou la vente des devises étrangères seront abolies dans les six mois qui suivront la date indiquée au paragraphe 8 du présent article ou dans tel délai complémentaire qui pourra être approuvé par le conseiller de la Banque nationale de Bulgarie. » Le Conseil de la Banque nationale se servit de la possibilité laissée par le Protocole d'abolir ces restrictions dans un certain délai seulement, pour juger

1. Article IV.

opportun de « préparer *graduellement* le retour à la liberté des transactions en devises » et aboutir, en somme, à la non exécution des dispositions sur la liberté des transactions en devises. Le Comité financier approuva.

L'article V s'occupe de la Banque agricole et de la Banque centrale coopérative, que nous avons mentionnées à plusieurs reprises plus haut. Il faut préciser que ces dispositions sont spéciales à la Bulgarie, à raison du système des coopératives qui est à la base de toute l'organisation agricole dans ce pays. Et à raison aussi de leur statut particulier, ces deux banques étant des entreprises d'État [1].

***

L'emprunt extérieur garanti de 1932, permit à la Banque nationale d'Autriche de recouvrir son entière liberté d'action en ce qui concerne sa réserve monétaire [2]. De même, la dette de l'État envers la Banque nationale a été réduite par un remboursement extraordinaire en capital de 30 millions de shillings.

Le Protocole autrichien signé le 15 juillet 1932, dispose par l'article V : « La politique monétaire de l'Autriche se proposera d'abolir dans un délai aussi bref que possible et sous les sauvegardes nécessaires, l'écart existant entre la valeur du shilling à l'intérieur et à l'étranger et sera, par conséquent, orientée vers la suppression progressive du contrôle actuellement imposé aux opérations de change et, partant, des entraves aux échanges interna-

1. En 1930, le Gouvernement bulgare demanda la collaboration de la Société des Nations pour réformer son système de coopérative qui était assez défectueux. A cet effet, le Conseil désigna, dans sa séance du 24 septembre 1930, deux experts en matière de coopération, M. Treybal (Tchécoslovaquie) et M. Gebhard (finlandais), pour être envoyés en Bulgarie.

2. Selon le rapport du Comité financier du 29 septembre 1933 (p. 2) le portefeuille effets est tombé, du 15 mai au 15 septembre, de 259 millions de shillings à 205 millions.

tionaux. » La disposition concernant l'écart entre la valeur du shilling à l'intérieur et à l'extérieur est nouvelle dans un Protocole, elle est dûe aux anomalies créées par la politique menée dans certains pays pour maintenir la valeur de la monnaie nationale. Quant à la suppression progressive du contrôle sur les opérations de change, c'est une disposition que nous avons trouvée dans le Protocole bulgare [1].

§ III

Pour aboutir à la stabilisation monétaire il est impossible de ne pas s'occuper de l'*équilibre du budget*, à côté des dispositions concernant l'Institut d'émission, car, si le budget est en déficit, il entraîne l'instabilité de la monnaie. Ce principe est consacré aussi par la Conférence financière internationale de Bruxelles et son efficacité n'a plus besoin d'être prouvée, tellement elle est universellement admise. C'est pourquoi les capitaux obtenus avec l'aide de la Société des Nations seront destinés, en grande partie, à assurer cet équilibre. Selon les principes orthodoxes en matière financière l'équilibre du budget peut être obtenu au moyen de plusieurs mesures qui seront en grande partie recommandées par les Protocoles.

1. L'Annexe I contient dans ses articles 3 et 4 des dispositions spéciales dûes à la politique monétaire que la pénurie de devises a obligé les États de l'Europe centrale et orientale à suivre. Le Gouvernement autrichien s'engage par l'article 3 à vendre à la Banque nationale d'Autriche le reliquat des dévises étrangères dans des conditions qui seront fixées d'accord avec le représentant de la Société des Nations. L'article 4 dit que l'utilisation des devises étrangères que le Gouvernement autrichien aura ainsi vendues à la Banque nationale d'Autriche sera déterminée en accord avec le conseiller auprès de ladite banque.

A l'Annexe II, article 5 on trouve une autre disposition spéciale : « Toute opération de crédit projetée, soit par un particulier, soit par une personne morale de droit public ou de droit privé, devra, avant d'être réalisée, être portée à la connaissance de la Banque nationale d'Autriche, si elle comporte vis à-vis de l'étranger un endettement supérieur à un million de shillings. »

Les principes fondamentaux en matière d'équilibre du budget sont : réduction des dépenses moyennant des réformes administratives ; augmentation des recettes par une judicieuse assiette des impôts et par des méthodes de perception donnant le plus grand rendement ; principe de l'unité du budget ; publication régulière d'informations financières détaillées ; aménagement de la dette flottante, des arriérés et des dettes de guerre, défense ou limitation du recours à l'emprunt pour faire face aux charges publiques.

Nous passerons en revue les dispositions des Protocoles en ce qui concerne l'équilibre budgétaire. Mais, il faut d'abord attirer l'attention sur ce que les Protocoles ne donnent que des directives en cette matière, comme en matière de stabilisation monétaire ; les détails d'application se trouvent dans les Annexes des Protocoles, les lois votées en exécution des Protocoles, les plans du Comité financier [1].

***

Pour l'Autriche, la question de l'équilibre budgétaire était essentielle lorsqu'on pense qu'avant l'intervention de la Société des Nations, le budget pour 1921, portait en dépenses 33 milliards et en recettes 20 milliards ; et en 1923, le déficit était de 4 1/2 trillions (il est vrai qu'exprimé en couronnes-or, ce déficit est « seulement de 321 millions » !). Ce déséquilibre budgétaire était dû en grande partie à la mauvaise assiette des impôts [2]. Une autre cause du déficit considérable du budget autrichien

1. Rarement, en note, nous mentionnerons les dispositions complémentaires des Protocoles se trouvant dans les Annexes des Protocoles ou les lois votées par le gouvernement respectif.

2. Tandis qu'avant la Grande Guerre la charge des impôts par tête d'habitant était de 66 couronnes-or, après la guerre elle était seulement de 32 couronnes-or par tête d'habitant (voir Ch. Rist : *Essais sur quelques problèmes économiques et monétaires*, Paris, 1933).

réside dans la politique alimentaire de l'Autriche. Pour éviter la hausse des prix, le gouvernement, pendant et après la guerre, s'était chargé de livrer des aliments à des prix très bas, la différence de prix entre le marché et le prix officiel étant couverte par l'État. Les prix auxquels l'État vendait les aliments étaient si bas, que, pour le pain par exemple, le prix ne couvrait même pas le coût de la cuisson.

C'est pourquoi, la principale préoccupation de la Société des Nations lors de la rédaction du plan de 1922 pencha vers le rétablissement de l'équilibre budgétaire de l'Autriche.

La réalisation de ce plan devait conduire conformément au Protocole du 4 octobre 1922, au rétablissement de l'équilibre budgétaire dans un délai de deux ans (début de 1923-fin de 1924) et pour faciliter la réduction graduelle du déficit, le gouvernement accepta, dans un Accord conclu avec la Société des Nations un plan d'assainissement budgétaire en quatre étapes semestrielles sur la base des chiffres suivants [1] :

Au 1er octobre 1922.	Du 1er janvier au 30 juin 1923.	Du 1er juillet au 31 déc. 1923.	Du 1er janvier au 30 juin 1924.	Du 1er juillet au 31 déc. 1924.	En 1925.
Dépenses : 672,5	569,7	535,8	477,9	438,9	370
Recettes : 215,1	287,166	377,407	435,294	461,135	489,276
Déficit : 457,4	282,534	158,593	42,606	—	—
Excédent : —	—	—	—	22,235	119,276

Base annuelle en millions de couronnes-or.

1. Zimmerman, *Revue de Paris*, 1er avril 1924, p. 535.

Le total des dépenses de 1925 devait, en vertu d'un Accord passé entre le Gouvernement autrichien et les représentants de la Société des Nations — être réduit encore de 20 millions de couronnes-or ; les dépenses réelles de 1925 seraient ainsi sur la base de 350 millions de couronnes-or [1].

En mettant en application le plan d'équilibre du budget, on s'aperçut qu'il est beaucoup plus facile d'augmenter les recettes que de diminuer les dépenses.

L'augmentation des recettes fut surprenante pour tout le monde et surtout pour les autrichiens. Pendant la période d'inflation la perception des impôts était devenue quasi illusoire, la couronne diminuant de valeur dans une telle proportion entre le moment de la fixation de l'assiette et celui de la perception, que l'État y perdait toujours. Une fois la couronne stabilisée, l'assiette et la perception arrivèrent à correspondre, comme il est normal qu'elles correspondent. De même les revenus des particuliers, devenant plus sûrs par suite de la stabilisation, l'impôt fut dorénavant établi sur une base fixe et non plus fuyante comme auparavant, les contribuables ayant enfin la possibilité de dresser un budget.

Le produit des impôts et des taxes fut de sept à dix fois supérieur à celui de septembre 1922 [2]. Il fut le double de ce qu'on avait prévu dans le plan. Pourtant les recettes ne continuèrent pas à l'infini leur marche ascendante. Les résultats obtenus pendant les premiers mois sont dus à des causes extraordinaires : revalorisation des fortunes privées à la suite de la stabilisation de la couronne, la hausse en Bourse qui en a été la conséquence, etc. Mais ces

1. *Op. cit.*
2. Zimmerman, *Revue de Paris*, 1er avril 1924, p. 537.

circonstances accidentelles ne pouvaient se reproduire, c'est pourquoi, le Gouvernement autrichien fut bien sage de ne pas prendre, comme base les recettes de 1923, car les recettes exceptionnelles une fois cessées (après quelques mois), le budget aurait eu des déficits.

Quant aux dépenses, ce fut l'inverse des recettes. En effet, les dépenses furent restreintes avec une grande difficulté. Si, pendant le premier semestre 1923, elles furent diminuées de 673 millions de couronnes-or à 570 millions de couronnes-or [1], — somme fixée par le plan d'assainissement — à partir du deuxième semestre 1923, le gouvernement eut beaucoup de peine à limiter les dépenses. Cet effort fut d'autant plus considérable en 1924 et 1925, lorsqu'il ne s'agissait plus de faire disparaître un surcroît de dépenses totalement superflu — comme dans le premier semestre de 1923 — mais de changer la structure même du corps administratif. On fut obligé de diminuer et simplifier le travail assumé par l'appareil administratif (Dès 1923, d'ailleurs, on avait ramené le nombre des Ministères de 11 à 7).

De même, la diminution des dépenses devint plus difficile parce que l'assainissement même des finances autrichiennes entraîna de nouvelles dépenses :

1° Le service de la dette publique s'accrut du fait de l'emprunt de 1923 [2] ;

2° Plusieurs travaux négligés pendant la guerre furent repris dans l'intérêt de l'économie générale du pays ;

1. *Op. cit.*, p. 538.

2. Pourtant le chapitre des dettes publiques avait été fortement amoindri du fait de l'inflation. Il est vrai cependant que la diminution de la dette interne par suite de l'inflation avait fortement ébranlé la fortune privée et indirectement les revenus de l'État. Car la fortune des contribuables est la base du rendement de l'impôt.

3° Les traitements des fonctionnaires furent augmentés.

Cependant les limites posées par le plan ont été maintenues et même le déficit réel fut considérablement amoindri. La trésorerie autrichienne a eu pendant le premier semestre 1923 un déficit inférieur de 55 millions de couronnes-or à celui prévu par le plan [1].

La réduction du nombre des fonctionnaires est une disposition que l'on trouve dans presque tous les Protocoles, parmi les moyens de restreindre les dépenses. Mais pour l'Autriche, son importance est particulière à cause du très grand nombre de fonctionnaires. Le Comité financier s'était saisi de la disproportion entre l'étendue du territoire et le nombre des fonctionnaires. Selon un engagement pris par le Gouvernement autrichien vis-à-vis de la Société des Nations, 100.000 fonctionnaires devaient être licenciés, dont 50.000 au 30 juin 1923, et le reste jusqu'au 30 juin 1924 [2]. Au commencement, le Gouvernement autrichien a consciencieusement rempli cette obligation, mais il n'a pas continué le licenciement avec la même envergure.

En ce qui concerne le principe de la limitation du système de l'emprunt pour faire face aux charges publiques, le Protocole n° 3 dispose que le Gouvernement autrichien s'interdira de négocier ou de conclure des emprunts sans y avoir été spécialement autorisé par le Commissaire général et le Comité de contrôle.

Dans ce Protocole, on trouve des dispositions concernant les chemins de fer, ce qui constitue une particularité dans les plans de la Société des Nations, dûe aux déficits considérables des chemins de fer de l'Autriche à cause de ses

1. *Op. cit.*, p. 541.
2. *Op. cit.*, p. 539.

tarifs trop bas. Le Protocole nº 3 (1922) contient à l'article VIII, l'engagement du Gouvernement autrichien :

a) « A prendre dès maintenant toutes les mesures en son pouvoir pour réduire le déficit, ces mesures comportant en partiuclier un relèvement des tarifs de chemins de fer, des postes, des télégraphes et des prix de vente du produit des monopoles [1]. »

***

En Hongrie, un déficit de 100 millions de couronnes-or avait été prévu pour l'année 1924-25. L'emprunt une fois émis en juillet 1924, ce même budget se solda avec un excédent de recettes.

Selon l'article II, paragraphe 1 du Protocole hongrois nº 2, le programme de réformes à établir par le Gouvernement hongrois avec le concours de la délégation du Comité financier et du Commissaire général, indiquera : les dépenses maxima qui pourront être engagées par périodes successives de six mois, de même que la somme minimum à retirer des impôts et les déficits maxima pour chacune des périodes en question, et autres mesures destinées à assurer l'équilibre « du budget au 30 juin 1926, avec une marge suffisante de sécurité, ce budget comprenant toutes les recettes et toutes les dépenses de l'État ». Ceci consacre le principe de l'unité du budget. Quant au programme à réaliser par étapes, il nous rappelle le Protocole autrichien de 1922.

L'équilibre du budget sur des bases saines et durables dans le sens du Protocole, n'était considéré comme atteint

1. A sa séance du 1er février 1923, le Conseil constate l'exécution de ces dispositions (voir : Supplément du résumé mensuel des travaux de la Société des Nations, mars 1923).

que si la situation du budget allait être telle que, sans le déséquilibrer « il soit possible de comprendre dans les dépenses le service de l'emprunt et telles charges résultant du Traité de Trianon qui auront pu être déterminées par l'autorité compétente avant que les obligations assumées par le Gouvernement hongrois en vertu de l'application du présent Protocole soient devenues effectives ». C'est la consécration du principe du respect des obligations pécuniaires, dans le but de rendre la confiance au public dans le pays en cause et raffermir ainsi son crédit.

Si le Gouvernement hongrois voulait recourir à un emprunt, autre que celui prévu par ce Protocole, il devait soumettre ce projet à l'approbation du Commissaire général.

Comme pour l'Autriche, parmi la réduction des dépenses devait figurer la diminution du nombre des fonctionnaires. La population de la Hongrie était passée de 21 millions d'habitants avant la guerre, à 8 millions d'habitants, et pourtant le nombre des fonctionnaires n'avait pas diminué.

***

Comme il a déjà été mentionné plus haut, le Protocole esthonien ne contient aucune disposition se référant à l'équilibre du budget, qui était déjà assuré.

***

Quant aux dispositions concernant l'équilibre du budget de la Ville libre, elles sont arrêtées dans le rapport du Comité financier exposé à la page 99, aucun Protocole n'étant intervenu pour l'émission de l'emprunt de 1927.

***

Le Protocole grec, signé le 15 septembre 1927, commence par ces mots : « Considérant que le Gouvernement hellénique a prié le Conseil de la Société des Nations d'approuver l'émission par ce gouvernement sous les auspices de la Société des Nations, d'un emprunt dont le produit serait destiné à stabiliser la monnaie grecq e, à liquider les arriérés budgétaires de l'État hellénique »...

Donc ce Protocole insiste sur : la liquidation des arriérés budgétaires qui, décidément pour la Grèce, occupaient le point central de l'équilibre budgétaire. C'est pourquoi la Grèce dut conclure des Accords avec les créanciers de ses dettes de guerre [1].

Ce n'est qu'après la liquidation de la question de ses

1. Avec l'Angleterre un Accord du 9 avril 1927 consacre l'abandon de sa part en faveur de la Grèce de la valeur du matériel de guerre de 1918. Le solde de la dette de guerre devait être payé en soixante-deux ans à partir du 1er juin 1927, ainsi qu'il suit :

Pour	1926	50.000 l. st.
»	1927	200.000 »
»	1928	200 000 »
»	1929	250 000 »
»	1930	300.000 »
»	1931-1935	350.000 »
»	1936-1987	400 000 »

Le taux de ces annuités est de 4,7 p. 100. Si l'Angleterre recevait tant en remboursement de ses créances qu'à titre de réparations, une somme supérieure à celle qu'elle verse aux États Unis — à titre de dettes de guerres — ces annuités dues par la Grèce seront proportionnellement réduites. La Grèce renonça de son côté au solde des crédits ouverts par l'Angleterre.

Avec les États-Unis un Accord est intervenu à Washington le 18 janvier 1928. La dette de guerre de la Grèce envers les Etats-Unis fut fixée à une somme forfaitaire de 16.127.922 dollars. Elle devait être payée en soixante-deux ans par annuités croissantes de 40.000 dollars en 1928, à 350.000 dollars à partir de 1938. La Grèce renonça aux crédits ouverts par les États-Unis en 1918, mais obtint en retour un nouvel emprunt de 12,167.000 dollars à 4 p. 100, amortissable en vingt ans.

Le règlement des dettes de guerre de la Grèce envers la France fit beaucoup de bruit. Toutes déductions faites, d'après l'Accord de 1927, la somme au crédit de la France était de 228.213.273 francs-or. Mais, la Grèce se basant sur l'article 2 de l'Accord de 1918 — selon lequel la somme à elle imputée sera déterminée en tenant compte de la situation générale, économique et financière

dettes de guerre que le Conseil approuva le Protocole pour la Grèce.

Dans le but d'assurer l'équilibre de son budget, le Gouvernement grec s'engage à maintenir le budget jusqu'à la fin de l'exercice 1929-30 dans les limites d'environ 9.000 millions de drachmes. Le gouvernement s'oblige de même, à transmettre au Conseil, tous les trois mois, pendant une période de trois ans, un rapport sur sa situation budgétaire (article V).

L'article VIII dispose que le gouvernement s'engage à ne pas émettre des Bons du Trésor ni à se procurer n'importe quelle autre avance à court terme, pour un montant supérieur à 800 millions de drachmes.

De même, dans le plan de reconstruction financière de la Grèce on avait beaucoup insisté sur la centralisation de la comptabilité publique. Cette question de la réforme de l'administration financière fit l'objet d'une étude et de dispositions spéciales. L'article V, paragraphe 9 dispose : « Le Gouvernement hellénique s'engage à procéder à la création d'un nouveau système de comptabilité publique satisfaisant aux principes de l'unité budgétaire et de la centralisation à la Banque de Grèce de toutes les recettes et dépenses de l'État ou des entreprises de l'État. Ledit système comportera en particulier, l'établissement d'un compte de caisse complété par un compte des engagements, ainsi que la publication mensuelle d'états révélant la

de la Grèce — proposa la réduction totale de valeur du matériel de 1918, comme l'avait fait l'Angleterre. La France refusa d'accorder cette déduction invoquant la considération que la Grèce a continué la guerre avec l'Asie-Mineure malgré ses conseils. C'est ainsi qu'on fut amené à soumettre le différend sur l'interprétation de l'article 2 de l'Accord de 1918 à l'arbitrage. L'acte d'arbitrage intervint le 9 décembre 1927 (voir le texte : *Europe nouvelle*, 17 décembre 1927, p. 1659 . Pour détails sur ces trois accords, voir : Dertilis, « La reconstruction financière de la Grèce et la Société des Nations », *thèse*, Paris, 1928.

situation de caisse, les recettes et dépenses budgétaires, la situation des engagements du Trésor et celle de la dette publique. La centralisation de comptes à la Banque s'effectuera d'après le plan résumé dans l'Annexe VI au présent Protocole. »

Les résultats obtenus dans la mise à exécution du plan de réformes budgétaires de la Grèce furent remarquables. Le budget de l'année financière 1927-28 se solda avec un excédent de 387 millions drachmes[1].

***

Les dispositions budgétaires du Protocole bulgare (10 mars 1928) se trouvent à l'article VI. Le paragraphe 1 demande au Gouvernement bulgare de faire tous ses efforts pour que le budget ordinaire et extraordinaire 1928-29, ne dépasse pas 6.750 millions de leva et celui de 1929-30, 7.000 millions de leva. Dans les deux cas, les dépenses de capital effectuées sur le produit de l'emprunt, ainsi que les recettes et dépenses prises en compte dans des fonds spéciaux ne sont pas comprises. C'est donner des chiffres bien précis !

Le Gouvernement bulgare s'engage également à maintenir par la suite, un équilibre entre les recettes courantes et les dépenses courantes de l'État.

Par le paragraphe 2, le gouvernement s'oblige à rembourser, sur le produit de l'emprunt, les engagements budgétaires spécifiés à l'annexe III[2]. Le paragraphe 5 engage le gouvernement à transmettre au Conseil des rapports trimestriels pendant cinq ans, sur sa situation budgétaire et sur les engagements du Trésor et, en particulier, sur l'emploi du produit de l'emprunt. Ce délai de cinq ans est d'une rigueur inaccoutumée, on était habitué au terme de deux ans.

1. *J. O.*, octobre 1928, p. 1645.
2. *J. O.*, octobre 1928, p. 476.

Il est remarquable dans quels détails d'organisation se permet d'entrer ce Protocole (voir par exemple le paragraphe 6 de l'article VI). Ceci est une preuve du travail consciencieux des organes techniques de la Société des Nations dans le but d'assurer la réussite des plans de redressement financier, et de l'autorité dont jouit la Société des Nations pour réduire certains États à se soumettre à un contrôle si peu conforme à leurs continuelles affirmations d'indépendances absolue.

Ce Protocole traite du système de comptabilité, du principe de l'unité budgétaire, de la réduction du nombre des employés d'au moins 10.000.

Pour les emprunts que pourraient éventuellement contracter les autorités publiques, ainsi que pour toutes mesures législatives en matière monétaire et de crédit, le Ministre des Finances, prendra l'avis du Gouverneur de la Banque nationale et, pendant la durée de son mandat, du conseiller de la Société des Nations (paragraphe 8 de l'article VI).

L'article IX interdit au Gouvernement l'émission de Bons du Trésor ou d'autres obligations et la recherche d'avances à court terme par un montant supérieur à 600 millions de leva.

Ainsi que dans le Protocole autrichien, mais à la différence des autres Protocoles, nous trouvons à l'article VII des dispositions concernant les moyens de communication. Une somme de 1.250.000 livres sterlings sera affectée dans ce but. La destination de cette somme et le plan général de dépenses seront soumis à l'approbation du Conseil. Un expert en matière de voies ferrées sera nommé par le Gouvernement bulgare [1].

1. Ce fut M. Regnoul qui occupa cette place.
Au mois de juin 1928, le Conseil approuva le programme d'entretien, d'amé-

Les recettes augmentèrent sensiblement au cours de l'exercice 1928-1929[1]. L'exercice budgétaire 1928-1929 se solda avec un excédent de 431.379.200 leva[2].

***

Le Protocole autrichien de 1932 est fort laconique en ce qui concerne l'équilibre budgétaire. Ce sont ses Annexes qui en contiennent le programme détaillé.

On retrouve dans ce Protocole les dispositions classiques pour les Protocoles de Genève : économies budgétaires, assainissement de la dette flottante[3], restrictions en matière d'émission d'emprunts d'État[4], etc. Mais on retrouve aussi la disposition spéciale pour l'Autriche et la Bulgarie : réforme en matière d'organisation des chemins de fer[5].

Une autre disposition assez originale est celle de l'engagement pris par le Gouvernement autrichien de mettre de l'ordre dans les finances de la Kreditanstalt[6]. Il devait prendre les mesures nécessaires pour réaliser un accord de la Kreditanstalt avec ses créanciers[7].

En plus le paragraphe 4 de l'Annexe II stipule : « Conformément à la déclaration faite en septembre dernier

lioration et de construction de voies ferrées, routes et ports, proposé par M. Regnoul. Une innovation importante fut apportée dans le budget de 1929-1930 : le budget de la Direction générale des chemins de fer fut doté de l'autonomie et séparé du budget ordinaire de l'État.

1. *J. O.*, avril 1929, p. 749.

2. *J. O.*, novembre 1929, p, 1732.

3. Voir article 5 de l'Annexe I.

4. Le Gouvernement autrichien ne pouvait procéder à aucune émission de bons du Trésor, ni à d'autres opérations à court terme sur le marché intérieur, sans le consentement du représentant de la Société des Nations (Annexe II).

5. Dans ce but l'article 2 de l'Annexe II dispose la désignation par la Société des Nations d'un expert ferroviaire.

6. Voir p. 75-76.

7. Le 26 avril 1933, un Accord fut signé entre les créanciers étrangers de la Kreditanstalt et le gouvernement autrichien.

par le Chancelier, le Gouvernement autrichien fera usage des pouvoirs qu'il possède pour assurer l'équilibre des budgets des « Länder » et des communes »... Cette disposition est bien venue. Et, si elle avait été appliquée dès 1922, peut-être que la reconstruction de l'Autriche aurait été définitive. Car, l'autonomie financière des « Länder » et des communes avait constitué un continuel obstacle à la réussite des mesures prises pour les finances de l'État.

Grâce à toutes ces mesures que recommandait le Protocole, le budget de l'État et des chemins de fer de 1932 se solda avec un déficit de 32 millions de shillings, alors qu'en 1931 le déficit avait été de 349 millions de shillings. Le Gouvernement autrichien annonça au Comité financier qu'il maintiendrait les dépenses ordinaires de l'exercice 1934 dans les limites des recettes budgétaires.

§ IV

A côté des dispositions spéciales relevées au cours de ce chapitre, nous mentionnerons :

La disposition de l'article III du Protocole hongrois : « La Hongrie s'engage à faire tous ses efforts pour conclure des accords commerciaux, en particulier avec les États voisins, dans le but de réduire les obstacles qui pourront s'opposer à son commerce extérieur et d'en augmenter le volume en tenant compte sur ce point des recommandations contenues dans la partie IX du rapport du Comité financier (Annexe). » En effet, le Comité financier avait souligné l'importance pour la Hongrie de maintenir des relations politiques pacifiques avec ses voisins et lui avait recommandé, dans ce sens, et pour arriver à un prompt développement économique du pays, de conclure avec eux des Accords commerciaux.

***

Trois des Protocoles signés à Genève ont un caractère nettement politique .

I. Le 4 octobre 1922, trois Protocoles étaient signés à Genève ; leur contenu est fort différent. Si les Protocoles n° 2 et n° 3 sont consacrés au relèvement financier de l'Autriche, le Protocole n° 1 a un caractère politique.

La forme que prend le Protocole n° 1 est, elle aussi, différente des deux autres Protocoles. Les Protocoles nos 2 et 3 sont des déclarations tandis que le premier est un contrat par la réciprocité de ses engagements. Mais voyons quelles sont ces dispositions : d'un côté les Gouvernements britannique, français, italien et tchécoslovaque[1] : « Au moment où ils entreprennent d'aider l'Autriche dans son œuvre de restauration économique et financière, les divers gouvernements, agissant uniquement dans l'intérêt de l'Autriche et de la paix générale, et d'accord avec les engagements qu'ils ont déjà pris, quand ils ont accepté de devenir membres de la Société des Nations, déclarent solennellement qu'ils respecteront l'indépendance politique, l'intégrité territoriale et la souveraineté de l'Autriche, qu'ils ne chercheront aucun avantage spécial ou exclusif d'ordre économique ou financier de nature à compromettre directement ou indirectement cette indépendance. » D'un autre côté l'Autriche s'engage à ne pas aliéner son indépendance par quelque engagement que ce soit, fut-il économique, financier, etc... Mais, « cet engagement ne s'oppose pas à

1. Les représentants de ces quatre gouvernements sont signataires des Protocoles autrichiens nos 1 et 2 de 1922, à côté du représentant de l'Autriche. Cependant le Protocole n° 3 de 1922 est signé seulement par le représentant de l'Autriche.

ce que l'Autiche conserve, sous réserve des dispositions du Traité de Saint-Germain, sa liberté en matière de tarifs douaniers, et d'accords commerciaux ou financiers et, en général, pour tout ce qui touche à son régime économique ou à ses relations commerciales, étant entendu, toutefois, qu'elle ne pourra porter atteinte à son indépendance économique par l'octroi à un État quelconque, d'un régime spécial ou d'avantages exclusifs de nature à menacer cette indépendance ».

On exigea de l'Autriche cet engagement afin de ne pas mettre en danger les droits de ses créanciers en cas de changements de souveraineté. Mais il est sûr qu'en dehors de cette considération d'ordre pratique, ce Protocole nº 1, avait pour but de détourner l'Autriche de l'Anschluss.

II. Comme il a déjà été dit, les négociations en vue du Protocole hongrois ont contribué à améliorer les rapports entre la Hongrie et ses voisins, mais pour donner des garanties pour l'avenir, un Protocole politique fut rédigé de même que pour l'Autriche. Ce Protocole porte le nº 1 et fut signé par les représentants de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Italie, de la Roumanie, de la Tchécoslovaquie, de la Yougoslavie, et de la Hongrie [1]. Mais il est prévu que ce Protocole « restera ouvert à la signature de tous les États qui voudraient y adhérer »

Le Protocole hongrois nº 1 a le sous-titre : « Déclaration » ainsi que le Protocole autrichien nº 1. Ce Protocole contient l'engagement solennel des signataires sauf la Hongrie. « Qu'ils respectent et respecteront l'indépendance politique, l'intégrité territoriale et la souveraineté de la Hongrie », qu'ils ne feront aucune tentative, en vue d'obtenir un avantage économique spécial ou exclusif visant directe-

1. Le Protocole nº 2 est signé seulement par le représentant de la Hongrie.

ment à compromettre cette indépendance. Ces Puissances signataires s'engagent pareillement à accepter la décision de la Société des Nations pour toute question qui pourrait se présenter. Symétriquement, le Gouvernement hongrois s'engage à remplir strictement et loyalement les engagements du Traité de Trianon, particulièrement les clauses militaires, ainsi que les autres engagements internationaux. « Il s'abstiendra de toute action qui pourrait être contraire à l'esprit des conventions qui seront stipulées en commun pour la reconstruction économique et financière de la Hongrie ou qui pourrait porter préjudice aux garanties que les Puissances signataires auront sitpulées pour sauvegarder les intérêts des créanciers. »

III. Le Protocole autrichien du 15 juillet 1932 prévoit dans son préambule : « les gouvernements susdits [1] y compris le Gouvernement autrichien, déclarent fonder cette aide sur le Protocole n° 1, signé à Genève le 4 octobre 1922, avec tous les engagements qu'il comporte ; Protocole dont les dispositions sont considérées comme étant reproduites ici. »

Section II

On peut se demander si l'émission d'emprunts d'État avec le concours de la Société des Nations constitue une diminution de la souveraineté ou de l'autonomie d'un État [2] ; ou sans aller si loin, si la liberté d'action du Gouvernement ou du Parlement est entravée du fait de l'intervention de la Société des Nations.

1. Les Gouvernements de la Belgique, du Royaume-Uni, de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, de la France, de l'Italie.

2. Voir p. 15-16.

Quelques-unes des conditions posées par la Société des Nations à l'émission de l'emprunt ont été démontrées plus haut, d'autres apparaîtront dans les chapitres suivants. On verra par exemple que les garanties de l'emprunt sont fixées par la Société des Nations et encore un contrôle est-il constitué pour surveiller l'application des dispositions du Protocole.

C'est pourquoi, on a tâché d'insinuer que l'intervention de la Société des Nations en matière d'emprunts d'État faisait à l'État emprunteur une situation pareille à un État « neutralisé ». Sans entrer dans des considérations sur ce que ce terme a de dépiacé depuis la création de la Société des Nations [1] — car le terme « neutre » implique celui de « belligérant » — il sera simplement rappelé que la Société des Nations en accordant son patronage à l'émission d'un emprunt d'État joue un rôle financier, mais non pas politique. Et, lorsque exceptionnellement les Protocoles autrichiens et hongrois touchent une question politique c'est pour renforcer l'indépendance du pays intéressé.

Tout au plus peut-on dire que la solidarité financière a été renforcée à l'égard des pays ayant contractés un emprunt sous l'égide de Genève. D'ailleurs, la collaboration financière de la Société des Nations s'étend à tant de pays, ce système s'est tellement généralisé, que c'est l'absence de collaboration financière avec la Société des Nations qui constituera bientôt une exception. En effet, l'Autriche l'Arménie, la Bulgarie, la Chine, Dantzig, l'Esthonie, la Grèce, la Hongrie, l'Inde, le Libéria, le Portugal, la Roumanie, etc., ont eu recours à la collaboration financière de la Société des Nations, soit sous forme d'émission

1. Et qui fut assez discuté lorsque la Suisse conditionna son entrée dans la Société des Nation du maintien de sa neutralité.

d'emprunts d'État, soit simplement sous forme d'avis consultatifs. Si une atteinte au statut politique de l'État en cause avait eu lieu, comment expliquer cette ruée des pays vers la Société des Nations.

Une autre considération qui atténue l'opinion qu'on pourrait avoir de la diminution de souveraineté du pays émetteur c'est que le Parlement conserve sa liberté d'action et son vote est essentiel à la perfection de l'engagement international.

On trouve dans les Protocoles des dispositions telles que celle du Protocole hongrois nº 2 du 14 mars 1924 : « Le Gouvernement hongrois demandera sans délai au Parlement d'appouver le programme ci-dessus mentionné [1]. » Citons quelques exemples pris au hasard : « Le présent Protocole sera ratifié par la Bulgarie, les instruments de ratification devant être déposés au Secrétariat de la Société des Nations dans le plus bref délai possible et, dans tous les cas, au plus tard un mois après que le Conseil l'aura approuvé [2]. » Le Protocole autrichien (4 octobre 1922), nº 3, prévoit à l'article I : « Le Gouvernement autrichien demandera au Parlement la ratification de la Déclaration politique signée par lui, qui fait l'objet du Protocole nº 1. »

Une autre preuve que l'importance du Parlement n'a pas diminuée du fait de l'intervention de la Société des Nations, malgré les apparences, réside dans le fait que les créanciers exigent une mention expresse signée par le Ministre des Finances, sur les titres d'emprunt, certifiant que toutes les

1. Article IV.

2. Protocole bulgare de 1926.

3. D'ailleurs dans certains pays c'est la loi interne même qui réduit les pouvoirs du Parlement, en faveur de l'exécutif. En France par exemple, la loi du 7 août 1926 y apporte une importante restriction.

conditions constitutionnelles et légales ont été scrupuleusement observées [1].

Tout au plus pourrait-on reconnaître que ce sont les pouvoirs du Gouvernement qui sont, en quelque sorte, limités du fait de l'intervention de la Société des Nations. Pourtant, il ne faut pas oublier que son rôle dans l'émission de l'emprunt n'est pas aussi effacé : en dehors de l'initiative de l'émission de l'emprunt et de sa collaboration à la rédaction du plan, il a un pouvoir discrétionnaire quant à la détermination des mesures de détail, du mode d'émission (souscription publique ou autre, époque précise de l'opération, forme des titres, etc.), sans compter sa liberté de refuser sa signature au Protocole.

D'ailleurs, le fait de l'émission d'un emprunt extérieur avec l'aide de la Société des Nations n'entraîne pas une diminution de l'autorité du Gouvernement à l'intérieur. Au contraire, le Gouvernement autrichien par exemple, retrouva son autorité aussitôt le Protocole signé.

Et même si, au fond, les pouvoirs de l'État émetteur étaient restreints, les formalités sont respectées et l'État conserve ses prérogatives essentielles : l'emprunt est conclu par les agents compétents et dans les formes légales, ce sont les Chambres législatives qui autorisent l'émission de l'emprunt. L'émission d'un emprunt d'État avec le concours de la Société des Nations et au moyen d'un Protocole n'amoindrit pas plus la souveraineté et l'indépendance d'un État que la souscription à tout autre Traité international librement consenti.

1. Cette précaution est prise par le créancier pour éviter que le gouvernement se basant sur le manque d autorisation du Parlement, ou autres irrégularités, refuse de faire face à ses obligations. Mais ce vice de procédure ne pourrait être invoqué que dans un bref délai et ne serait pas sans entraîner pour l'état qui l'invoque le discrédit.

Mais on peut reconnaître un penchant chez les États à abandonner la solution de plusieurs des problèmes qui se posent à eux à la Société des Nations. Les unes après les autres, les affaires dites domestiques quittent les frontières nationales pour revêtir un caractère international. C'est une tendance d'internationalisation inhérente à l'évolution de la vie des peuples. Comme le remarque M. Politis avec beaucoup de finesse [1], de même que nos goûts, nos idées et nos traits physiques changent à mesure que nous prenons de l'âge, de même la vie internationale, change avec le temps. Il constate qu'avec le développement du Droit international, la liberté des États ne cesse de subir des limitations. La notion de souveraineté absolue et incontrôlable y subit une grande atteinte. La doctrine a essayé de motiver cette restriction par la théorie de l'autolimitation. Puis, à la notion de souveraineté absolue, on substitua celle de souveraineté relative. Enfin, la création de la Société des Nations par son organisation internationale « est proprement impossible avec la notion de souveraineté [2] ». Le resserrement des liens de toutes sortes, devait fatalement conduire à la transformation du Droit international. Pour peu qu'on se rappelle le culte de la souveraineté absolue de l'Age moderne, la restriction que ce principe subit depuis le Pacte de la Société des Nations paraît inconcevable. Il est probable que les États ne se seraient jamais soumis à ce régime sans l'exaltation pacifique que la Grande Guerre, par son atrocité sans précédent, provoqua chez tous les individus. Les États se résignèrent à tout, pourvu que le cauchemar affreux qu'on avait vécu ne revint plus jamais.

1. Les transformations du Droit international, *Revue de Droit international*, 1927.
2. *Op. cit.*

Donc, si la liberté du gouvernement de l'État émetteur est en quelque sorte diminuée du fait de l'intervention de la Société des Nations en matière d'emprunt d'État, il ne faut pas déduire que ce résultat est uniquement la conséquence de l'émission d'emprunts avec le concours de la Société des Nations ; il faut reconnaître que le Pacte de la Société des Nations et l'évolution du droit international conduisent toutes les nations à une certaine diminution de leur souveraineté absolue [1]. Et, même si cela était, peut-on reprocher à la Société des Nations d'avoir enlevé aux États, des finances desquelles elle s'est occupée, la liberté de désorganiser leur administration, de gaspiller leurs ressources, pour leur substituer des dispositions d'ordre et d'économie, une saine organisation administrative et financière ?

Il est vrai que le pays émetteur contractant un emprunt sans le concours de la Société des Nations aurait facilement refusé de faire face à ses obligations et l'histoire des emprunts d'État nous offre de nombreux exemples [2], mais il ne faut pas encourager es États dans cette politique malhonnête. Les gouvernements doivent être les premiers à donner l'exemple de la bonne foi en acquittant consciencieusement leurs obligations. Autrement comment pourraient-ils exiger de leurs ressortissants des sentiments d'honneur et de probité lorsque cette entité supérieure qu'est l'État fait si facilement litière de ses devoirs ?

En cas de non paiement de l'emprunt émis directement par le pays intéressé, ou bien les porteurs perdent leur

1. D'ailleurs ceci ne doit pas être entendu d'une manière absolue, les nations conservent les attributions ordinaires d'un Etat souverain : par exemple, le droit général de conclure des Traités, la juridiction des tribunaux nationaux, etc...

2. Banqueroute de l'Empire ottoman de 1876, du Portugal de 1892, de l'Egypte de 1880, etc.

capital à cause de la répudiation de la dette extérieure par le pays débiteur, ou bien ils réussissent à déterminer leur gouvernement à imposer au gouvernement du pays émetteur la reprise du service de sa dette et même à s'ingérer dans l'administration des finances du pays [1]. On aboutit ainsi, à une atteinte de la souveraineté bien plus grave que dans le cas d'emprunt émis sous les auspices de la Société des Nations car, cette dernière, ne s'est jamais mêlée dans le fonctionnement de l'appareil administratif même.

1. L'Egypte en 1876, la Grèce en 1898, la Tunisie en 1869, la Serbie en 1895, etc.

CHAPITRE V

SURETÉS

Les sûretés juridiques destinées à garantir le remboursement des emprunts d'État sont de deux sortes : sûretés réelles et sûretés personnelles.

Selon la définition que donne M. Jèze [1] la sûreté est : *a*) réelle lorsqu'une chose, un bien, une source de recettes sont affectés au service de la Dette ; *b*) la sûreté personnelle est l'engagement, pris par un ou plusieurs États, de faire le service de la Dette à la place de l'État emprunteur pour le cas où ce dernier serait défaillant.

Section I

Court aperçu de l'évolution des différentes formes de sûretés.

Les garanties réelles parurent très tôt dans l'histoire des emprunts d'État. Dès le temps où les monarques contractaient des emprunts en leur propre nom, des bijoux furent donnés en gage, des recettes (biens-fonds, royale, etc.) furent affectées au service de l'emprunt. De même, comme le roi se confondait avec l'État qu'il dirigeait, des hypothèques furent accordées sur le domaine public [2].

1. *R. C. A. D. I. H.* La garantie des emprunts publics d'Etat, 1925, vol. II.

2. Le Duc Robert de Normandie, obtint de son frère Guillaume, un emprunt pour entreprendre la première croisade, il lui fournit comme garantie réelle une hypothèque sur son duché. Une hypothèque réelle célèbre est celle portant sur

Pourtant, à partir du XVIe siècle, le roi ayant perdu son crédit et la séparation des notions d'État et de domaine du souverain étant apparue, le rôle du monarque s'efface en matière de sûretés d'emprunts d'État [1]. C'est le patrimoine de l'État et non pas du souverain qui constitue la garantie de l'emprunt dorénavant.

De nos jours, quelques États jouissent d'un si bon renom que s'ils demandent un emprunt, ils ne donnent jamais de sûretés réelles mais personnelles. Ceci constitue un critérium de distinction entre les grands et les petits États. Les sûretés personnelles des grands États aux finances solides sont aussi appréciées que les sûretés réelles. Il est fort rare, de nos jours, qu'un grand État accorde une sûreté réelle en garantie d'un emprunt extérieur ; leur garantie personnelle suffit.

La garantie personnelle des grands États est souvent accordée par eux à de petits États pour leur faciliter l'obtention d'un emprunt [2]. Cette garantie personnelle [3] en faveur de l'État dont le crédit est entamé, permet à ce dernier d'abord de trouver des prêteurs et ensuite d'obtenir un taux d'intérêt moins élevé.

De même, les États protégés obtiennent quelquefois la

la Corse. Cette province fut donnée à la France par les Traités de 1756, 1764 et 1768 pour couvrir les dettes que la République de Gênes avait contractées envers elle et qui étaient garanties par hypothèque sur la Corse.

1. François Ier, voulant contracter un emprunt en 1522, recourut au crédit de la Municipalité.

2. Nous citons à titre d'exemples de pays bénéficiaires de garanties personnelles : la Grèce (1833 et 1898), l'Uruguay en 1846, la Turquie (1855), l'Egypte (1885), l'Autriche en 1922 et 1932, etc.

3. Une sûreté personnelle qu'on rencontre fort rarement est celle de l'emprunt émis conjointement et solidairement par plusieurs Puissances. Nous citons l'exemple de l'emprunt franco-anglais aux Etats-Unis en 1915. Cette sûreté n'intervient qu'entre Etats de premier ordre, car elle entraîne le risque pour chaque Etat de payer la totalité de l'emprunt en cas de défaillance de l'autre.

garantie personnelle de l'État protecteur, la France par exemple garantit l'emprunt tunisien de 1884.

Mais, comme la plupart des emprunts d'État sont garantis par des sûretés réelles, c'est de cette dernière forme de sûreté que nous nous occuperons particulièrement.

La sûreté réelle peut être accompagnée d'une sûreté personnelle, mais la plupart du temps elle ne l'est pas.

La sûreté réelle la plus fréquente de nos jours est l'affectation spéciale de certaines recettes particulièrement rémunératrices (douanes, chemins de fer, tabac, sel, allumettes, etc.).

L'hypothèque sur des immeubles du domaine public n'existe plus aujourd'hui [1], car cela entraînerait la possibilité pour les créanciers de mettre en vente — en cas de non paiement — les immeubles gagés, or, dans presque toutes les constitutions des États modernes est prévue l'insaisissabilité des biens du domaine public. Une saisie sur ces biens serait en effet impossible car les biens du domaine public sont affectés pour la plupart au fonctionnement d'un service public.

De même, l'affectation de valeurs mobilières n'est plus usitée depuis la guerre. Dans ce cas les créanciers de l'État débiteur auraient pu se saisir du gage selon la convention intervenue entre eux ou selon la loi du pays débiteur (« lex loci contractus [2] »).

1. Pourtant on peut citer l'exemple du Honduras qui, en 1869 a hypothéqué les domaines et forêts de l'Etat.

2. Un cas célèbre est celui du procès intenté par le Gouvernement ottoman aux créanciers français au siècle passé (1875), pour avoir vendu les titres turcs déposés en gage dans une banque française à titre de gage d'un emprunt de 40 millions émis par le Gouvernement ottoman en France. Le Gouvernement ottoman n'ayant pas payé à l'échéance, les créanciers se basant sur une clause du contrat d'emprunt vendirent les titres à la Bourse. Le Gouvernement ottoman prétendit que selon l'article 2078 du Code civil français, les créanciers

C'est pourquoi, après la guerre, toutes les sûretés réelles consistent seulement dans l'affectation de recettes publiques, même lorsqu'elles accompagnent une sûreté personnelle. La ou les recettes affectées en garantie doivent être déterminées avec précision (exemple : revenus des douanes, monopole des tabacs, etc.), les clauses « revenus généraux » ou bien « revenus présents et futurs » sont trop élastiques et par conséquent moins sûres pour les créanciers, en même temps que plus vexantes pour le pays débiteur.

La sûreté réelle par affectation de recettes est réalisée de deux façons : 1° par l'assignation directe de certaines recettes aux créanciers qui les percevront eux-mêmes ; 2° par la constitution d'un fonds particulier pour le service de l'emprunt, fonds dont la dotation est constituée par l'affectation du produit de certaines recettes (ce fonds est géré soit par des agents de l'État débiteur, soit par des représentants des créanciers, soit par les agents de l'État débiteur et par les représentants des créanciers [1]). Cette dernière forme, la constitution d'un fonds particulier avec une administration distincte chargée d'effectuer le service du paiement [2] est la garantie la plus sûre. Car, il est incontestable que les ressources administrées par un établissement spécial, — plus ou moins indépendant du gouvernement — ou quelquefois, administrés par des représentants des porteurs [3] seront employées plus sûrement au service de l'emprunt.

auraient dû demander d'abord une autorisation en justice. Mais, le Tribunal de la Seine décida que la clause contenue dans le contrat constituait la loi des parties et que d'ailleurs la loi du contrat est celle du pays emprunteur et non prêteur. Cette décision fut approuvée par les plus grands juristes entre lesquels Renault.

1. Jèze, *op. cit.*

2. En France, la « Caisse autonome d'amortissement de la dette publique ».

3. Exemple : Grèce, Turquie, Yougoslavie, etc.

***

L'importance qu'on attribue à la garantie des emprunts d'État par l'affectation de recettes est due aux avantages qu'elles présentent : *a*) d'abord, l'emprunt est payé à l'aide des impôts qui constituent un revenu sûr[1] ; *b*) lorsque l'emprunt est garanti par l'affectation de recettes déterminées confiées à une organisation indépendante, ayant la personnalité morale, nous avons montré plus haut que la sécurité est d'autant plus grande ; *c*) l'obligation du service de l'emprunt public pèse sur un patrimoine pour ainsi dire perpétuel, car le patrimoine de l'État est durable, il ne peut pas être consommé du jour au lendemain. Et puis, la dette contractée par un gouvernement ne pourra être répudiée par le gouvernement qui lui succédera (ce principe est valable aussi en cas de changement de régime [2]), elle se transmettra de gouvernement en gouvernement jusqu'à son extinction [3].

Mais, la principale sûreté des porteurs repose dans la bonne foi des gouvernants. Car, on ne peut transposer purement et simplement à la garantie réelle donnée par un État, les règles du droit privé. En cas de carence de la part de l'État débiteur les recettes grevées d'une hypothèque en faveur des créanciers devraient être saisies si l'on respectait consciencieusement les principes du droit privé. Or, ces recettes affectées au service d'un emprunt

1. Le Royaume-Uni a une dette publique formidable, mais il a aussi le plus grand crédit grâce à la ponctualité avec laquelle il paye ces dettes au moyen des impôts qu'il perçoit avec une grande facilité.

2. Pourtant on a vu des cas de mauvaise foi, lorsqu'un nouveau régime introduit dans un pays, répudie toutes les dettes de l'ancien régime.

3. Nous faisons abstraction des cas exceptionnels, par exemple : l'emprunt accordé pendant une guerre civile à l'un des partis, qui perd ensuite la guerre.

sont justement les plus rémunératrices et pourraient donc être indispensables à un moment donné pour le fonctionnement des services publics ou pour des besoins de défense nationale. La mise en jeu de la garantie mettra en conflit l'intérêt privé des capitalistes et le devoir de l'État débiteur de faire fonctionner ses services publics. Il est sûr que, en cas de force majeure, l'État débiteur préférera mécontenter ses créanciers que de mettre en danger son existence même. D'ailleurs, dans cette alternative, il aura l'approbation des juristes : M. Gaston Jèze [1] dit qu'il est exagéré d'admettre que toutes les solutions du droit privé valent pour les conventions régies par le droit public. Dans le même sens, le Conseil d'État en France [2].

Ce principe est consacré également par la Cour permanente d'arbitrage de la Haye. Dans la sentence arbitrale du 11 novembre 1912 [3] la Cour décide que : « Les rapports de droit qui font l'objet du présent litige (dette de la Turquie envers la Russie) étant intervenus entre États-Puissances publiques, sujets du droit international et ces rapports rentrant dans le domaine du droit public, le droit applicable est le droit international public, soit droit des gens, et les Parties sont avec raison d'accord sur ce point. » Dans cette même sentence nous lisons : « L'exception de la force majeure..... est opposable en droit international

1. *Revue du Droit public et de la Science politique en France et à l'étranger,* 1923, p. 5 et suiv.

2. Voir par exemple l' « Affaire Couitéas ». M. Rivet, Commissaire du gouvernement, dans ses conclusions sur cette affaire dit : « le justiciable nanti d'une sentence judiciaire dûment revêtue de la formule exécutoire est en droit de compter sur l'appui de la force publique, pour assurer l'exécution du titre qui lui a été ainsi délivré; que si, comme il a été dit ci-dessus, *le gouvernement a le devoir d'apprécier les conditions de cette exécution et le droit de refuser le concours de la force armée, tant qu'il estime qu'il y a danger pour l'ordre et la sécurité.* » (Cours de M. Jacquelin, 1931-1932.)

3. Litige entre la Russie et la Turquie. Voir : Bureau international de la Cour permanente d'arbitrage. La Haye, 1912, p. 91.

public aussi bien qu'en droit privé ; le droit international doit s'adapter aux nécessités politiques. Le Gouvernement impérial russe admet expressément... que l'obligation, pour un État, d'exécuter les traités peut fléchir si l'existence même de l'État vient à être en danger, si l'observation du devoir international est self-destructive [1]. » Il est sûr que le gouvernement doit faire face au fonctionnement des services publics qui est une attribution essentielle du pouvoir public et à plus forte raison à la défense nationale ; on ne pourra pas, par conséquent, exiger de lui de sacrifier ses devoirs primordiaux pour faire respecter scrupuleusement ses obligations pécuniaires.

Section II

Sûretés depuis la création de la Société des Nations.

Une nouvelle forme de sûreté paraît avec la création de la Société des Nations : c'est la garantie de la Société des Nations même. Cette sûreté n'est prévue dans aucun Protocole, mais cette conception se dégage de l'étude des emprunts d'État émis avec le concours de la Société des Nations. En effet, la Société des Nations s'engage par les Protocoles à assumer les responsabilités découlant de ces Protocoles, elle fournit le personnel pour administrer les gages et contrôler, elle a de même, en quelque sorte, la qualité d'un Tribunal devant lequel les créanciers, les gouvernements intéressés et les différents organes de contrôle ont droit à intenter des recours et recevoir satisfac-

1. En effet, la Turquie avait eu entre 1881 et 1902 des insurrections, des guerres, etc...

tion. Donc, la Société des Nations soutenant l'émission d'un emprunt prend par là même une responsabilité d'autant plus grande que le crédit du pays considéré est plus compromis. Du seul fait du patronage par la Société des Nations d'un emprunt, son émission se fait dans des conditions plus favorables ; ceci ne peut être dû qu'à son prestige et aux précautions qu'elle prend en vue de l'émission qu'elle patronne : enquête, rédaction d'un plan de reconstruction financière, etc., qui constituent en somme, une nouvelle forme de garantie personnelle.

Cette garantie personnelle *sui generis* de la Société des Nations entraîne pour elle, une triple responsabilité : 1° en dehors de la responsabilité envers les porteurs des emprunts émis sous ses auspices ; 2° la Société des Nations est responsable aussi envers le pays qui a réorganisé ses finances d'après les avis et avec l'assistance de ses organes ; 3° de même, la Société des Nations est responsable devant les gouvernements et autorités [1] qui, croyant dans l'efficacité de son concours pour le redressement du pays considéré, auraient encouragé leurs nationaux à souscrire à l'emprunt, ou bien auraient renoncé, pour une certaine durée, à des réclamations fondées.

Une autre particularité de la sûreté personnelle fournie par la Société des Nations réside dans le fait que nous ne pouvons pas nous représenter les créanciers exigeant que la Société des Nations paye — en cas de carence de l'État débiteur. Car elle n'a pas un patrimoine susceptible de remplir une obligation de ce genre, et si l'État débiteur ne peut pas payer, ce n'est que le crédit de la Société des Nations qui pourrait être atteint.

1. Par exemple, Commission des Réparations, Conférence des Ambassadeurs, etc.

C'est pourquoi, les Protocoles organisent un système de garanties et de contrôle des plus sérieux, non seulement pour inspirer confiance aux banques chargées de l'émission et aux souscripteurs, mais pour mettre le pays envisagé à la hauteur des espoirs qu'on avait mis en lui, en même temps que pour ne pas compromettre le prestige de la Société des Nations.

Les Protocoles prévoient des sûretés réelles et même personnelles. La sûreté réelle consiste dans l'affectation de recettes. Le système prévu par la Société des Nations aggrave d'une façon très hardie le régime des garanties des emprunts d'État, jusqu'à rendre la garantie plus pesante qu'en droit commun. En effet, le Droit civil prévoit des sanctions en cas d'inexécution des obligations dérivant d'un emprunt, mais il n'est jamais allé jusqu'à prendre des mesures préventives, ainsi que le fit la Société des Nations. Il sera montré comment l'État débiteur n'est plus libre de l'emploi des recettes garantissant l'emprunt émis avec le concours de la Société des Nations et comment le produit de ces recettes est automatiquement affecté au service de l'emprunt. La sévérité du contrôle de ces garanties est due en grande partie au fait qu'il fut forgé pour l'Autriche — dont l'insolvabilité était apparente — et servit de modèle pour tous les autres pays même s'ils ne méritaient pas un traitement aussi dur.

§ I

Détermination des sûretés dans les différents pays ayant émis des emprunts avec le concours de la Société des Nations.

Afin de donner aux créanciers des pays émetteurs les

garanties les plus sûres, la Société des Nations eut à s'occuper aussi de la mise à l'écart de garanties concurrentes instituées en faveur des créanciers de réparations, de crédits de secours, etc.

***

La Société des Nations a institué dans deux Protocoles — de 1922 et de 1932 — une combinaison de sûretés personnelles de grands États et de sûretés réelles. Cette garantie mixte fut créée pour l'Autriche ; elle est déterminée tant par la situation particulièrement grave des finances de ce pays, que par la sympathie dont il jouit.

Quant aux Protocoles rédigés pour les autres pays ayant fait appel à la Société des Nations, ils contiennent seulement des sûretés réelles, mais des plus sûres.

C'est le Protocole n° 2 du 4 octobre 1922 et ses Annexes, de même que l'Engagement général, qui énoncent les garanties de l'emprunt et les obligations des gouvernements garants. Le Protocole autrichien n° 2 fut signé [1] par les quatre pays [2] qui initialement accordèrent leur garantie personnelle à l'emprunt et par l'Autriche; mais, il restait ouvert à la signature de tous les autres pays désirant et pouvant s'associer à son programme.

Sur le montant de l'emprunt (650 millions de couronnes-or), les Gouvernements britannique, français, italien et tchécoslovaque convinrent en 1922 de le garantir seulement « jusqu'à concurrence d'un maximum de 84 p. 100 à répartir suivant arrangements spéciaux entre les intéressés ».

1. Comme le Protocole n° 1.
2. La France, l'Italie, le Royaume-Uni et la Tchécoslovaquie.

Cette garantie fut répartie de la façon suivante :

France	21,8 p. 100.
Royaume-Uni	21,8 —
Tchécoslovaquie	21,8 —
Italie	18,6 —
Total	84, —

Mais, une sorte de « souscription de garanties en faveur de l'Autriche » ayant été ouverte par le Protocole n° 2, en 1923 d'autres gouvernements donnèrent leur grantie personnelle pour 6 p. 100.

Belgique.	2 p. 100
Suède	2 —
Danemark	1 —
Pays-Bas	1 —
Total . . .	6 —

Ainsi, l'emprunt avait obtenu une garantie totale de 90 p. 100 [1].

Une caractéristique du régime de ces sûretés personnelles est :

a) Qu'elles ne sont pas solidaires. La France, le Royaume-Uni, l'Italie, la Tchécoslovaquie, la Belgique, la Suède, le Danemark et les Pays-Bas ne sont engagés que pour le pourcentage qu'ils ont signé. Ce pourcentage est calculé quant à la totalité de l'emprunt, indifféremment du pays où l'émission a eu lieu. La garantie s'étend aussi aux frais d'émission, aux primes de remboursement, etc.;

b) On peut de même facilement remarquer que chaque

1. Le Gouvernement espagnol s'engagea aussi à fournir une garantie de 4 p. 100, mais le Parlement n'étant pas réuni au moment où se préparait l'émission (31 mai 1923), cette garantie ne put être utilisée, elle fut réservée pour une émission future.

Puissance garante s'engage à payer, s'il y a lieu, en dix différentes monnaies étrangères;

c) De même, chaque Puissance garante remettra à la Banque nationale de Suisse des bons dénommés « Bons collatéraux » reconnaissant son obligation. Le General Bond (Engagement général) prévoit que ces bons sont exigibles sans que la Puissance garante qui les a signés, puisse, en aucun cas, opposer l'état de guerre avec un pays quelconque pour se soustraire à son obligation de payer. Cette disposition est tout à fait nouvelle pour un contrat d'emprunt. Elle s'explique par le grand nombre des pays garants, par les appréhensions sur l'orientation politique de certains de ces pays, de même que par les risques sérieux d'insolvabilité que présentait l'Autriche à cette époque;

e) Au cas de défaillance totale ou partielle de l'Autriche en ce qui concerne le service de l'emprunt, les gouvernements garants seront appelés à payer les sommes nécessaires, contre remise des coupons de garantie, signés par eux;

d) Les gouvernements garants auront droit, dans les délais les plus brefs, au remboursement des sommes avancées par eux au titre de la garantie, avec les intérêts et les frais ; les sûretés réelles organisées pour le service de l'emprunt en garantissent le remboursement.

Ainsi cette garantie personnelle est strictement organisée; elle ne peut pas prêter à des interprétations équivoques.

Mais dans le système des sûretés créé à Genève, la sûreté réelle est au premier plan, c'est pourquoi la Société des Nations prit tous les soins pour assurer aussi de solides sûretés réelles à cet emprunt [1]. Dans ce but, elle dut

1. En même temps que pour éviter aux Puissances garantes le danger de se voir exposées à payer à la place de l'Autriche.

premièrement libérer les recettes autrichiennes les plus rémunératrices qui étaient grevées de privilèges en faveur des créanciers des réparations, des créanciers des crédits de secours, etc. [1].

L'emprunt international patronné par la Société des Nations ne put être émis que lorsque la Commission des Réparations consentit pour vingt ans à lever son privilège sur les revenus affectés au service de l'emprunt et que les gouvernements créanciers de l'Autriche à raison des réparations ou des crédits de secours [2], acceptèrent enfin de faire passer leur privilège sur les revenus et recettes affectés, après celui de l'emprunt à émettre [3].

1. Pour l'Autriche, en effet, le problème des réparations est presque indissolublement lié à celui des crédits de secours. Car, si tout de suite après la Grande Guerre, les sociétés philanthropiques des États-Unis déployèrent une intense activité en Autriche, tout ce que cette dernière recevait paraissait englouti, aucune amélioration ne se manifestait. C'est pourquoi l'Autriche eut recours aux crédits de secours. « De 1919 à mai 1922, l'Autriche emprunta à tous les États qui voulurent bien lui prêter : aux Américains, aux Hollandais, aux Anglais, aux Français, aux Italiens, aux Tchèques. » (Mirkine-Guetzevitch et André Tibal, *L'Autriche*, p. 21-22.)

2. Dès le mois de mars 1921, les représentants de la France, de l'Angleterre, de l'Italie et du Japon assemblés à Londres avaient décidé de lever pour une période de temps à déterminer ultérieurement, leurs hypothèques garantissant leurs crédits de secours, leurs obligations de réparations et leurs frais d'entretien des armées d'occupation. L'Autriche devait, de son côté, accepter l'application sur son territoire du plan « Ter Meulen » de crédits internationaux. Mais, treize autres gouvernements devaient suspendre les privilèges auxquels ils avaient droit au même titre que les Puissances faisant partie du Conseil Suprême. Les treize autres gouvernements refusèrent d'accorder cette suspension de leurs privilèges mettant ainsi en échec le plan de restauration financière de l'Autriche qu'avait rédigé entre temps le Comité financier.

3. Par la suite, à la seconde Conférence de la Haye (20 janvier 1930)- M. Schrober, chancelier d'Autriche, demanda l'abandon des droits de répara, tions que les Puissances avaient sur l'Autriche. Son argument décisif fut : l'Autriche veut contracter un nouvel emprunt, donc elle n'a pas d'argent, il est clair par conséquent qu'elle ne peut plus payer de réparations. Par un geste magnanime, les Puissances lui accordèrent tout ce qu'elle voulut. L'Autriche fut libérée de sa dette de réparations et obtint « la liquidation du passé » (c'est-à-dire l'abandon de toutes les anciennes dettes et des quelques indemnités présentes). Le gage de priorité qu'avaient les Puissances créancières fut limité pour les crédits de secours (privilège de premier rang sur tous les revenus de l'Autriche sauf sur ceux des douanes et des tabacs) et pour l'emprunt garanti 1923 (privilège de premier rang sur ces derniers revenus).

Les sûretés réelles destinées à garantir l'emprunt autrichien ont été bien choisies : le monopole des tabacs, et douanes. Selon les dates que nous donne M. Zimmerman [1], le rendement des gages affectés à l'emprunt dépassa les espérances. Ainsi, pour les revenus des douanes et du monopole des tabacs : « en élaborant les Protocoles, on avait évalué le produit de ces deux sources de revenu à 100 millions de couronnes-or par an. Or, la moyenne des recettes pendant le premier semestre de 1923 a été de plus de 13 millions de couronnes-or par mois, soit un revenu annuel, calculé sur cette base, de 156 millions de couronnes-or. En réalité, le résultat effectif pour l'année 1923 sera encore supér eur à ce dernier chiffre, vu que les recettes mensuelles montent constamment. Le chiffre pour le mois d'octobre est de plus de 19 millions de couronnes-or [2]. »

Cette sous-estimation des sûretés réelles fut généralisée à Genève (voir l'emprunt grec, etc.), afin d'accumuler le plus possible de gages.

***

Dans le Protocole autrichien du 15 juillet 1932, nous retrouvons la combinaison de garantie personnelle de certaines Puissances assortie avec des garanties réelles du Protocole autrichien de 1922.

Par ce Protocole, ainsi que par celui de 1922, une souscription de garanties personnelles fut ouverte en faveur de l'Autriche [3].

1. *Revue de Paris*, 1er avril 1924.

2. *Op. cit.*

3. Le paragraphe 2 de l'article X dispose que le Protocole entrera en vigueur lorsqu'il aura été ratifié par l'Autriche, le Royaume-Uni, la France et l'Italie. Pour chacun des autres gouvernements signataires, il entrera en vigueur à la date du dépôt de la ratification. Après bien des hésitations, le

La France contribua pour 100 millions de shillings ;
Le Royaume-Uni, contribua pour 100 millions de shillings;
L'Italie contribua pour 30 millions de shillings ;
La Suisse contribua pour 8 millions de shillings ;
La Belgique contribua pour 5 millions de shillings ;
Les Pays-Bas contribuèrent pour 3 millions de shillings.

Il est prévu dans ce même Protocole que les gouvernements qui ratifieront, s'engagent à faciliter sur leur marché, l'émission du montant qu'ils auront garanti.

Cette garantie personnelle n'est pas solidaire (ainsi que celle instituée par le Protocole de 1922), chaque gouvernement est responsable, seulement pour la tranche garantie par lui. En ce qui concerne les tranches émises dans le public « le Gouvernement autrichien sera tenu d'établir, en représentation de chaque tranche nationale, des titres distincts, portant nommément la mention du gouvernement garant [1] ».

Quant aux sûretés réelles, l'article II, paragraphe 4, dit : « Abstraction faite des rangs de priorité attribués à l'emprunt de 1923-43, aux crédits de relèvement et à l'emprunt de 1930, le système de gages affectés à l'emprunt de 1923-43 est étendu au présent emprunt. »

***

Si les autres dispositions du Protocole hongrois, — 14 mars 1924, — sont presque identiques à celles prévues pour l'Autriche, toutefois, il y a une grande différence en ce qui concerne le régime des garanties : la garantie personnelle

Parlement français le ratifia le 30 décembre 1932. Les signatures des pays suivants furent déposées : Angleterre, Autriche, Belgique, France, Italie, Pays-Bas et Suisse.

1. Article II, § 1.

n'existe plus. La supériorité de la situation économique et financière de la Hongrie sur celle de l'Autriche lui valut cette absence de sûretés personnelles de la part des grandes puissances [1]. En effet, la Hongrie n'a pas une capitale aussi disproportionnée que l'Autriche. Et elle ne souffrait pas d'une crise morale aiguë comme l'Autriche. D'ailleurs la situation économique de ces deux pays est différente : l'Autriche est essentiellement un pays industriel et financier. Elle doit importer la plus grande partie des denrées alimentaires et des matières premières dont elle a besoin, car les trois quarts de sa population ne vivent que de finances, de commerce et d'industrie. C'est pourquoi, la perte du pouvoir d'achat de sa monnaie eut des effets particulièrement désastreux. La Hongrie au contraire est un pays surtout agricole, habituellement les denrées alimentaires y dépassent les besoins. La dépréciation de sa monnaie [2] par conséquent n'était pas tellement à craindre, la population s'occupant d'agriculture en majorité et vivant des produits de la terre, n'avait pas besoin de l'étranger pour suffire à ses besoins alimentaires mêmes, comme l'Autriche.

C'est pourquoi, l'emprunt hongrois, comme tous les autres que nous analyserons par la suite, fut émis sur la base de deux éléments : 1° une garantie spéciale constituée par le prestige de la Société des Nations qui dressait le plan de restauration du pays emprunteur et dont l'exécution devait être confiée à un ou plusieurs de ses fonctionnaires. La confiance du public dans la Société des

1. Mais l'absence de sûretés personnelles internationales fut défavorables à la Hongrie en ce qui concerne le taux d'intérêt de son emprunt.

2. D'ailleurs, en 1922 la valeur de la couronne hongroise était trente-deux fois supérieure à celle de la couronne autrichienne. Sa chute fut retardée par rapport à la couronne autrichienne.

Nations avait été considérablement accrue après le succès de l'œuvre qu'elle avait entreprise en Autriche ; 2° la valeur intrinsèque et matérielle des revenus hongrois assignés comme gages.

Pour assurer aux créanciers une sûreté réelle solide, de même qu'il avait été fait pour l'Autriche, il fallut d'abord régler la question des privilèges grevant les revenus les plus importants de la Hongrie.

La Hongrie n'obtint pas de ses créanciers les mêmes facilités que l'Autriche. L'assainissement de l'Autriche avait été salué avec une sympathie universelle. Il est vrai que les considérations politiques jouaient un certain rôle, mais le motif principal doit être cherché dans la sympathie profonde qu'on nourrit pour le peuple autrichien pour peu qu'on le connaisse. Le Viennois n'est pas le businessman, préoccupé de ses affaires seulement, il est essentiellement insouciant du lendemain, amateur d'arts, de musique, de beauté et de plaisir. C'est un peuple désintéressé, qui aime la vie aisée et la gaîté. De même, les Viennois sont d'une politesse achevée, d'un naturel aimable, qui n'est pas du tout prussien.

Lorsque la Société des Nations accepta en principe, septembre 1923, de patronner l'émission d'un emprunt international, aussitôt, le 17 octobre 1923, la Commission des Réparations se déclara disposée à lever ses privilèges[1]. Elle réservait pourtant sa décision définitive pour le jour où la Société des Nations lui soumettrait le plan de réformes destinées à être exécutées en Hongrie.

1. Dès avril 1923, le Gouvernement hongrois avait adressé une demande à la Commission des Réparations tendant à la levée des charges qui frappaient ses avoirs en raison de l'article 180 du Traité de Trianon. La Commission des Réparations, sans refuser en principe, répondit qu'elle ne pourrait accorder cette levée de privilège qu'à l'égard de projets d'emprunts déterminés qu'on lui

Le 21 janvier 1924, le plan de réformes [1] fut transmis à la Commission des Réparations. L'entrée en vigueur de ce plan était subordonnée à deux conditions :

1° Acceptation par la Commission des Réparations de la réduction de la moyenne totale maxima des paiements à titre de réparations, en exécution du Traité de Trianon, au chiffre de 10 millions de couronnes-or [2], pendant vingt ans ;

2° Levée des privilèges, par la Commission des Réparations, sur les biens et revenus, afin de permettre à la Hongrie de trouver de l'argent à emprunter en lui donnant la possibilité d'offrir aux créanciers des gages sérieux.

Le 21 février 1924, la Commission des Réparations accepta ces deux dispositions du plan [3].

Pour la Hongrie, de même que pour l'Autriche, le problème des crédits de secours [4] se posa à côté de celui des

soumettrait préalablement et qui prévoiraient l'emploi au titre des réparations d'une partie de l'emprunt à contracter.

La Hongrie sollicita en vain sur les marchés étrangers un emprunt dans ces conditions.

1. Il est intéressant de noter l'insertion dans ce plan d'une « clause des transferts » analogue à celle que devait comporter plus tard le plan Dawes et qui fut appliquée aussi à la Bulgarie ainsi qu'il sera montré plus loin. Cette clause n'est pas prévue dans le Protocole même, mais il contient un renvoi au rapport du Comité financier soumis au Conseil le 20 décembre 1923 Ce rapport, à la partie X, alinéa *f*, prévoit que : les paiements à effectuer par la Hongrie à titre de réparations seront inscrits au budget hongrois Ces paiements seront effectués en monnaie nationale au crédit d'un compte ouvert à la Banque de Hongrie et ne pourront être convertis en devises étrangères que dans la mesure où cette conversion sera compatible avec le maintien de la valeur au change de la monnaie nationale.

2. La somme à laquelle se trouvaient limitées les réparations à payer par la Hongrie correspondait à un peu plus d'un shilling par an par tête d'habitant. En juin 1931 la Hongrie bénéficia aussi du moratoire général Hoover pour une année (jusqu'au mois de juin 1932).

3. Après avoir été assurée par le Conseil de la Société des Nations que le contrôle prévu dans le projet de Protocole sera rétabli, en cas de manquement de la Hongrie à ses obligations résultant du Traité de Trianon, pendant deux ans au plus (Protocole n° 2, article XIII, par. 3).

4. Et, à l'exception des autres pays ayant émis des emprunts d'État avec le concours de la Société des Nations.

réparations. Car les bons de secours jouissaient d'un droit de priorité sur les réparations. Si, pour l'Autriche le montant de ces bons de secours s'élevait à 25 millions de livres sterlings, pour la Hongrie il n'atteignait que 1 /2 million de livres sterlings. Quand même la Hongrie dut conclure un Accord avec les huit pays possédant des bons de secours : la France, la Grande-Bretagne, le Danemark, les États-Unis d'Amérique, la Suède, la Suisse, la Norvège et les Pays-Bas. Cet Accord dispose la suspension du privilège de premier rang que ces pays avaient sur les biens hongrois au titre des crédits de secours, en faveur du nouvel emprunt.

A la suite de tous ces arrangements, une hypothèque de premier rang fut établie en faveur des souscripteurs de l'emprunt patronné par la Société des Nations. Elle devait porter sur [1] : « les recettes brutes des douanes, de l'impôt sur le sucre et du monopole des tabacs, ainsi que les recettes nettes du monopole du sel »... Des sûretés supplémentaires étaient prévues en cas de besoin à l'exception des revenus des chemins de fer [2].

***

Les Traités de Paix avaient imposé à la Ville libre des charges assez lourdes [3]. Ces charges avaient diverses provenances : *a*) une partie des dettes d'avant-guerre de l'Em-

1. Article X.

2. Au même article.

3. Dès 1921, le Président du Sénat de Dantzig protesta contre le montant élevé de ces charges dans une lettre du 27 août adressée à la Société des Nations (voir *J. O.*, juin 1922, p. 643). A la suite d'une enquête entreprise à Dantzig en septembre 1921, le Comité financier et le Haut Commissaire pour la Ville libre suggérèrent au Conseil d'obtenir un moratorium ou un allègement des charges qui incombaient à Dantzig en vertu du Traité de Versailles. A la sollicitation du Conseil, la Commission des Réparations de même que la Conférence des Ambassadeurs accordèrent un moratorium à la Ville libre et ne revendiquèrent aucun gage spécial pour leurs créances.

pire ; *b*) contribution, à côté de la Pologne au paiement des biens de l'Empire ayant été attribués à Dantzig et à la Pologne par les Traités de Paix ; *c*) frais d'occupation et d'administration des Alliés et de délimitation des frontières. Ces créances relevaient en partie de la Commission des Réparations et en partie de la Conférence des Ambassadeurs [1].

En 1926, lors de la demande d'emprunt adresée par la Ville libre à la Société des Nations, la Commission des Réparations et la Conférence des Ambassadeurs accordèrent un allègement de leurs droits à la Ville libre mais exigèrent en même temps qu'une partie de l'emprunt leur fût destiné.

Pour Dantzig aussi, le poids de la garantie de l'emprunt repose sur des sûretés réelles, recettes brutes du monopole des tabacs et droits d'accise sur les alcools y compris le vinaigre.

***

Pour la libération des revenus nécessaires à gager l'emprunt bulgare de « stabilisation [2] », les pourparlers furent entrepris seulement après la signature du Protocole [3]. Ce dernier prévoit que les 4 millions et demi de livres

1. La Conférence des Ambassadeurs fut composée des représentants des Puissances victorieuses. Elle fut instituée pour liquider les suites de la guerre et faire exécuter les Traités de Paix. Peu à peu, elle perdit cependant son importance jusqu'à ne plus avoir de séances régulières et enfin fut dissoute.

2. Autorisé par le Protocole du 10 mars 1928.

3. Pour la Bulgarie, la question des réparations se posa pour la première fois lors de l'émission de son emprunt pour l'établissement des réfugiés (voir chapitre VII). Par lettre du 22 juillet 1926 (Doc. C. 333, M. 202. 1932. II, A). — adressée au Secrétaire Général de la Société des Nations — la Commission Interalliée de Bulgarie renonçait à son privilège de premier rang sur tous les biens et ressources de la Bulgarie, privilège qu'elle détenait en vertu de l'article 132 du Traité de Neuilly Par cette même lettre, elle invitait la Commission des Réparations à prendre des mesures capables d'éviter toute perte de

sterlings que le Gouvernement bulgare fut autorisé à émettre seront garantis par : *a*) les recettes produites par tous les droit d'importation et d'exportation, y compris les droits « ad valorem », les taxes d'entrepôt, de statistiques et de plombage, et autres taxes douanières ; *b*) le cas échéant, telle autre recette ou telles autres recettes qui pourront, de temps à autre, être affectées au service de l'emprunt [1]. Les recettes sus-mentionnées seront grevées d'un privilège de premier rang.

Afin de donner force obligatoire à ces dispositions du Protocole, la Commission Interalliée [2] et la Commission des Réparations consentirent à abandonner leurs droits sur les revenus des taxes à l'importation, moyennant des gages supplémentaires qui furent accordés par le Gouvernement bulgare [3].

Il est étonnant de constater que la Société des Nations, tout en assurant des gages solides aux souscripteurs des

valeur des sûretés pouvant résulter de l'instabilité du change (la Commission Interalliée tenait du Traité de Neuilly le droit de faire cette recommandation à la Commission des Réparations). Aussitôt. le 23 juillet 1926, la Commission des Réparations autorisa le Gouvernement bulgare à présenter à la Commission Interalliée des demandes tendant à une suspension totale ou partielle, dans l'intérêt de la stabilité du change, des achats de devises nécessaires au paiement des réparations (Doc. C. 333, M. 202, 1932, II, A. p. 17). L'article 14 alinéa *e*) de l'Engagement général pour l'emprunt des réfugiés, autorisait les trustees à faire cette demande. A la demande soit du Gouvernement bulgare, soit des trustees un « Comité des transferts » devait être constitué Nous n'entrerons pas dans des détails sur la composition de ce Comité et sur son fonctionnement (voir Doc. cité plus haut). Nous constatons seulement l'existence d'une clause des transferts assez analogue à celle signalée en parlant des réparations de la Hongrie, mais beaucoup plus évoluée.

Le contrat de trust relatif aux paiements de la Bulgarie au titre des réparations, — conclu à Paris le 24 février 1931 avec la B. R. I., — a légèrement modifié tant le fonctionnement du « Comité des transferts » que sa composition et a donné un rôle prépondérant aux trustees (voir Doc. cité plus haut).

1. Ce paragraphe reproduit la disposition du paragraphe 5 de l'article III du Protocole bulgare de 1926 (voir note n° 2, pages 263-264).

2. Commission créée par l'article 130 du Traité de Neuilly.

3. Le moratoire Hoover a été rendu applicable à la Bulgarie par le Protocole de Londres (signé par la Bulgarie en janvier 1932). Il eut effet rétroactif à partir du 1er juillet 1931.

emprunts qu'elle patronne, ébranle sensiblement les garanties des anciens créanciers. Et ce qui surprend davantage, c'est que les anciens créanciers consentent à rendre leurs garanties précaires. Telle est la foi qu'on avait dans la réussite des plans de reconstruction financière rédigés à Genève. On comptait sur une amélioration si sensible de la situation du pays considéré, qu'il allait pouvoir faire face à tous ses engagements. Il est vrai que pour l'Autriche et la Hongrie, les créanciers évincés de leurs droits de priorité, étaient créanciers des réparations de guerre, créanciers pour lesquels on n'eut aucun ménagement ; ils furent si facilement sacrifiés ! Mais, nous voyons maintenant que la « Diskontogesellschaft » fait la même amabilité en faveur de l'emprunt bulgare de 1928. En effet, la « Diskontogesellschaft » ajourna le privilège qu'elle avait sur les douanes bulgares en faveur des créanciers du nouvel emprunt.

***

Comme l'Esthonie n'a pas de réparations de guerre à payer, tout ce travail préparatoire en vue de la mise à l'écart des sûretés concurrentes à celles assignées en gage de l'emprunt à émettre avec l'aide de la Société des Nations, n'eut pas lieu pour elle. C'est pourquoi les sûretés réelles furent facilement déterminées. L'article II, paragraphe 1 du Protocole du 10 décembre 1926 énumère les garanties de l'emprunt : droits d'accise sur *a*) le tabac, *b*) la bière, *c*) les allumettes et autres articles moins importants. Ces recettes seront grevées, en vertu du paragraphe 2 de l'article II, d'un privilège de premier rang.

***

Pour la Grèce non plus, la question des réparations de guerre ne se posait pas.

Mais, le système de garanties réelles organisé pour la Grèce, a un caractère particulier. L'article II, paragraphe 1 [1] prévoit que l'emprunt sera garanti par les recettes actuellement placées sous le contrôle de la Commission financière internationale [2] « dans la mesure où le produit de ces recettes n'est pas exigé pour le service des emprunts ayant un droit de priorité sur lesdites recettes à la date de la signature du présent Protocole et énumérées à l'Annexe II de ce Protocole ».

Les recettes placées sous le contrôle de cette Commission sont de deux sortes : 1° celles provenant des revenus anciennement affectés au service des emprunts contrôlés par la Commission financière internationale et 2° celles provenant des revenus nouvellement affectés à l'emprunt des réfugiés.

La première catégorie des recettes provient des : *a.* monopoles dans l'ancienne Grèce (huile, sel, allumettes, cartes à jouer, papier à cigarettes, émeri de Naxos) ; *b*) anciens bureaux de douane (Pirée, Laurion, Patras, Volo, Corfou, Salonique, Cavalla) ; *c*) tabac dans l'ancienne Grèce ; *d*) droits de timbre dans l'ancienne Grèce.

La deuxième catégorie de recettes provient des : *a*) monopoles dans les nouvelles Provinces (sel, allumettes,

1. Protocole du 15 septembre 1927.

2. Cette Commission contrôlait depuis 1898 les revenus affectés à la dette extérieure hellénique. Elle avait été créée par la loi hellénique du 26 février 1898. La Commission se compose des représentants de la France, de l'Angleterre et de l'Italie.

cartes à jouer, papier à cigarettes) ; *b*) nouveaux bureaux de douane (Canée, Candie, Samos, Chios, Mytilène, Syra) ; *c*) tabac dans les nouvelles Provinces ; *d*) droits de timbre dans les nouvelles Provinces ; *e*) alcool pour toute la Grèce [1].

§ II

Schéma du mécanisme des sûretés par affectation de recettes institué par la Société des Nations.

Les sûretés réelles par affectation de recettes une fois déterminées par la Société des Nations et les sûretés concurrentes mises à l'écart :

1° Toutes les recettes affectées au service de l'emprunt sont versées à un compte spécial, « compte des revenus gagés », au fur et à mesure de leur perception. Le Commissaire est chargé de la gestion de ce compte ;

2° Si le plan est scrupuleusement exécuté, le Commissaire conserve seulement un douzième de la somme annuelle nécessaire au service de l'emprunt et rembourse le solde au gouvernement [2] ;

3° Le gouvernement débiteur n'a pas la permission de constituer une hypothèque ou privilège qui pourrait en quelque sorte affecter la garantie de l'emprunt émis avec l'aide de la Société des Nations ;

4° Le Commissaire s'opposera à toute mesure qui, à son avis, serait de nature à diminuer la valeur des gages de cet emprunt ;

5° Les trustees transfèrent eux-mêmes — à chaque pays

1. *J. O.*, octobre 1927, p. 1306.

2. A l'expiration du mandat du Commissaire, ses attributions concernant le service de l'emprunt sont transférées aux trustees. Voir détails tant sur le Commissaire que sur les trustees au chapitre suivant.

dans lequel une tranche de l'emprunt a été émise, dans la monnaie en laquelle cette émission a eu lieu — aux échéances fixées, un douzième au moins du montant nécessaire au service de l'emprunt;

6° Si le montant des recettes affectées au service de l'emprunt tombe au-dessous de 150 p. 100 de la somme nécessaire à ce service, les trustees pourront exiger que des recettes additionnelles soient affectées en gage;

7° En cas de manquement de l'État débiteur, les pouvoirs, soit du Commissaire, soit des trustees, sont renforcés, suivant la situation plus ou moins grave du pays en cause [1]. Mais, dans tous les cas, le Commissaire à la requête des trustees ou les trustees eux-mêmes sont investis du droit de prélever les sommes nécessaires au service de l'emprunt sur la totalité des recettes affectées en gage et constituer ainsi un « fonds de réserve ».

1. Voir chapitre VI, II, § 2.

CHAPITRE VI

CONTROLE

Le contrôle financier international peut embrasser différentes formes. Il peut être exercé soit par une institution internationale, soit par les représentants de plusieurs États, soit par ceux d'un seul État, soit par des représentants des créanciers et des États, soit seulement par les représentants des créanciers, soit par des représentants de la Société des Nations.

Section I

Différentes formes de contrôle avant la création de la S. D. N.

Les contrôles financiers internationaux ont paru fort tard dans l'histoire des emprunts d'État, au XIXe siècle.

Avant le XIXe siècle, on ne peut citer de contrôles financiers qu'aux temps des Romains et encore ce sont plutôt des cas d'exécution forcée [1].

On a attribué l'apparition du contrôle international au XIXe siècle à la recrudescence des faillites à cette époque.

1. Par exemple : Ariovarzane, roi de Cappadoce, fut forcé par Rome à payer sa dette envers Pompée ; de même, Rome força les habitants de Salamine (Chypre) à payer à Brutus les capitaux qu'il leur avait avancés, etc (voir Andréadès. *Histoire des finances helléniques depuis les temps homériques*, Athènes, 1918 en grec) et « Les contrôles financiers internationaux », *R. C. A. D. I. H.*, 1924, vol. IV.

Si cela était, pourquoi n'a-t-on pas infligé la même sanction aux États insolvables dans les siècles passés ? En effet les faillites n'avaient pas fait défaut. Nous citerons la faillite d'Édouard III (1329), la faillite florentine de 1490 [1], l'Espagne établit un record en matière de faillites (1557, 1575, 1596, 1607, 1627), on peut citer la faillite du Portugal en 1560, etc. [2]. La conséquence de cette insolvabilité presque générale fut la raréfaction des emprunts d'État dans la seconde moitié du XVII^e siècle et au XVIII^e siècle, mais jusqu'en 1869-1870, il n'est pas question de contrôles financiers internationaux. Nous croyons plutôt que la cause de ce retard réside dans le morcellement de l'Europe à cette époque en une quantité de petits États , bien belliqueux et fiers de leur indépendance ; tandis que, au XIX^e siècle, les grands États, dont l'épanouissement a commencé aux XVI^e et XVII^e siècles, avaient réussi à imposer une autorité indiscutable.

Leur réputation de grands États, — après avoir fait preuve maintes fois de leur force, — était consacrée. Ils s'arrogèrent même le droit de veiller à l'équilibre de l'Europe ; pourquoi ne se seraient-ils pas permis de se mêler aussi des finances de quelques États de moindre importance ?

D'ailleurs, la preuve que seulement l'existence d'un grand État peut lui donner assez d'autorité pour infliger à un autre un contrôle financier, c'est que nous le retrouvons au temps des Romains, lorsque nos aïeux avaient réussi à s'imposer à toute l'Antiquité.

Il est vrai aussi qu'au XIX^e siècle, les emprunts d'État sont exceptionnellement fréquents. Les services publics

1. Voir Sigmund Munz. *Italienische Reminiscenzen und Profile*, Vienne, 1898 et E. Morpurgo, *La finanza*. Florence, 1877.

2. Andréadès, « Les contrôles financiers internationaux », *R. C. A. D. D. I. D. L. H.*, 1924, vol. IV.

avaient pris un développement considérable par suite des besoins toujours croissants que créait l'essor de la civilisation et la multiplication des inventions de toutes sortes. Toujours à court d'argent, les gouvernements se résignèrent à accepter le contrôle étranger pourvu qu'ils obtiennent les capitaux dont ils avaient besoin.

***

A. Le Contrôle financier international (C. F. I.) sévit dans trois pays muslumans, habitués au régime des capitulations et partant moins sensibles à une nouvelle restriction de souveraineté : la Tunisie, l'Égypte et la Turquie. En plus, pour commencer, on choisit un pays africain, en voie de devenir une colonie : la Tunisie.

A la suite de la banqueroute tunisienne de 1869, la France, l'Angleterre et l'Italie, imposèrent au bey de Tunis une « Commission internationale des finances ». Cette Commission était composée de deux Comités, un Comité exécutif et un Comité de contrôle. Pour un début, il fallait être prudent pour ne pas se heurter à une trop grande résistance, c'est pourquoi, on donne au gouvernement tunisien le droit d'avoir deux représentants dans le Comité exécutif [1]. Tandis que le Comité de contrôle était composé seulement de représentants des porteurs.

***

Une fois le premier pas franchi, le précédent créé, d'autres États allaient plier leur tête devant le Contrôle financier international.

1. Le Comité exécutif était composé de trois membres — deux Tunisiens et un Français. Voir pour détails sur le contrôle tunisien : Karl Strupp. « L'intervention en matière financière », *R C. A. D. I. H.*, 1925, vol. III.

En 1876, ce fut le tour de l'Égypte d'être dotée d'un Contrôle financier international. Ce contrôle prit la forme plus sévère de contrôle exercé par les représentants de plusieurs États [1].

Le contrôle de l'Égypte subit plusieurs vicissitudes. A la suite d'événements politiques il fut remplacé en 1880, par des Commissions internationales. Ces Commissions (surtout la Commission pour la Caisse de la Dette) furent investies du contrôle absolu de l'encaissement des impôts et du paiement de l'emprunt. La Convention de Londres, de 1885 augmenta la compétence de la Caisse de la Dette. La Convention de Londres de 1904, par contre, limita ce contrôle. Il fut enfin supprimé pour les Puissances centrales par les Traités de Versailles (articles 151, 153), de Saint-Germain (articles 106, 108) et de Trianon (articles 90, 92).

***

Quant à la Turquie, ce fut elle qui demanda le contrôle financier international, du moins en apparence. Menacée d'un contrôle financier international par le Protocole nº 18, annexé au Traité de Berlin, la Turquie invita ses créanciers à conclure un Accord au sujet du paiement de ses dettes. A la suite des pourparlers que la Turquie eut avec ses créanciers, en 1880 par un décret nommé « Mouharrem » il fut arrêté que les représentants des créanciers ressortissants de l'Allemagne, de l'Autriche-Hongrie, de l'Angleterre, de la France, de l'Italie, des Pays-Bas et de la Turquie formeraient un « Conseil de la Dette ». Le but de ce Conseil

1. Il consiste dans la nomination de délégués étrangers dans l'administration de la Caisse publique de l'Égypte (un Français, un Anglais, un Autrichien, un Italien et un Russe) En plus, un Français et un Anglais furent nommés contrôleurs généraux. (Pour détails voir Stupp, *op. cit.*, p. 12, et Kaufman, « Le Droit international et la dette publique égyptienne », *Revue de Droit international*, 1890, p. 307.

était non seulement de veiller sur les intérêts des créanciers mais aussi de donner une administration occidentale aux revenus affectés au service de la Dette, dans l'intérêt même de la Turquie [1].

A cause de sa création, en vertu d'un décret du Gouvernement turc, ce contrôle a un caractère presque national. D'ailleurs, il eut une forme adoucie : le Conseil de la Dette comprenait un membre turc et était formé seulement de représentants des porteurs et non pas des gouvernements [2].

***

B. Enhardies par ces premiers succès, les grandes Puissances européennes imposèrent le respect de leurs obligations pécuniaires aussi à certains états chrétiens balkaniques, dès 1895-1896 [3]. Nous ne nous occuperons pas de tous les contrôles institués dans les Balkans, nous citerons seulement les plus intéressants.

***

Une loi serbe de 1895 institua en exécution de l'Arrangement de Karlsbad, une Commission pour faire le service de la Dette. Cette Commission devait siéger en Serbie et comprendre six membres dont deux délégués par les créanciers étrangers et les quatre autres par le Gouvernement serbe.

1. Voir détails : Karl Strupp, *op cit.*, : Grégoire Poulgy, « Les emprunts de l'État ottoman », *thèse*, Paris, 1915, Jouve et Cie éditeurs ; Louis Delaygue, « Essai sur les Finances ottomanes », *thèse*, Paris, 1911, Arthur Rousseau, éditeur ; Charles Morawitz, *Les Finances de la Turquie*, Parie, 1902, Guillaumin et Cie.

2. Le Traité non ratifié de Sèvres élargissait ce contrôle. Le Traité de Lausanne écarta du Conseil d administration de la dette publique ottomane les délégués des porteurs allemands, autrichiens et hongrois En même temps il fut institué une Commission internationale ayant pour but de fixer les modalités de la répartition du capital nominal de la dette publique ottomane.

3. Pour la Serbie, voir Strupp. *R. C. A. D. I. H.*, 1925, vol. III. Pour la Bulgarie, Strupp. *Op. cit.*, p. 27 : Andréadès. *R. C. A. D. I. H* , 1924, vol. IV, p. 79 et suivantes ; P. Kossew. *Die Staatsschulden Bulgariens*, 1907, Erlangen.

***

En 1898, à la suite de la signature d'un Traité de paix entre la Grèce et la Turquie, un contrôle fut institué en Grèce.

M. Andréadès dit [1] que pour mesurer le chemin parcouru par le Contrôle financier international, il suffit « de comparer le Protocole timide par lequel, dans le traité de Berlin on conseille à la Turquie de s'entendre avec ses créanciers, avec l'article des préliminaires de paix de Constantinople qui, dix-neuf ans plus tard, impose à la Grèce un contrôle diplomatique ».

Une loi grecque du 26 février-10 mars 1898 rendit obligatoire en Droit interne une disposition du Droit international. Selon cette loi, la perception et l'emploi des revenus destinés au service de l'emprunt pour l'indemnité de guerre et des autres dettes nationales sont placés sous le contrôle absolu d'une Commission internationale, formée des représentants des Puissances médiatrices et siégeant à Athènes [2].

Les Puissances médiatrices du traité de 1898, étaient au nombre de six. Les délégués de ces Puissances à la Commission internationale jouissent des mêmes droits que le personnel des légations. Cette Commission est un organe commun des six Puissances médiatrices à la différence de la Caisse de la Dette égyptienne par exemple, qui était en somme un organisme autonome de Droit international.

La Commission internationale avait un contrôle absolu sur la Société des monopoles et un droit de surveillance administrative sur les revenus affectés

1. P. 10 de son cours à la Haye, cité plus haut.

2. Voir Andréadès. « Les finances de la Grèce ». *Journal des économistes*, avril-mai 1915 ; Tsoudéros. *Le rélèvement économique de la Grèce*, 1919, p. 10 et suiv. ; Strupp. *Op. cit.*

Cette Commission survécut à la Grande Guerre, mais le nombre de ses membres fut réduit à trois (représentants de l'Angleterre, de la France et de l'Italie [1]). Nous l'avons retrouvé en parlant des emprunts grecs émis sous l'égide de Genève.

***

C. Mais le contrôle financier international émigra en Amérique. On le trouve en 1905 à Saint-Domingue, ensuite au Nicaragua [2] et au Honduras.

Afin d'éviter l'intervention européenne qu'auraient sûrement provoqué les désordres financiers des petits États américains, les États-Unis, par une extension abusive de la doctrine de Monroë, se chargèrent d'exercer un contrôle sur leurs finances.

Voici les caractéristiques des contrôles américains [3] :

1° L'exercice du contrôle est confié à un seul État ;

2° L'État qui exerce le contrôle nomme non seulement un délégué, mais aussi des percepteurs et autres fonctionnaires recrutés parmi ses nationaux ;

3° Défense de contracter un nouvel emprunt sans autorisation des États-Unis.

Si par ces clauses (qu'on trouve par exemple pour les contrôles institués au Honduras et au Nicaragua), les contrôles américains nous rappellent le protectorat, par l'esprit qui les anime, ils se rapprochent de l'entr'aide financière

1. Voir Tsoudéros. *Op cit.*, p. 23 et suiv.

2. Voir Diego Manuel Sequiera. « Emission et amortissement des emprunts extérieurs de la République du Nicaragua pendant le premier quart du XX[e] siècle ». *Thèse*, Paris, 1931.

3. Selon Strupp. *Op. cit.*

internationale qui fit son entrée dans le domaine financier après la guerre [1].

***

Le contrôle financier international se généralisa [2] tellement que seuls les grands États de l'Europe y échappèrent et quelques petits mais riches pays (notamment la Roumanie). On aboutit même au recours à la force armée pour le recouvrement des dettes contractuelles. C'est ce qui provoqua l'apparition de la «doctrine de Drago » et de la Convention de La Haye de 1907. Cette Convention recommandait dans le cas où les parties n'arrivaient pas à tomber d'accord, le recours à l'arbitrage.

Mais, avec la fin de la guerre, le contrôle financier reprit de nouvelles forces.

***

D. Au XIX^e^ siècle, les contrôles étaient exercés uniquement dans l'intérêt des créanciers. Cette tradition fut respectée par les Traités de Paix car, initialement la Commission des Réparations [3] devait défendre les intérêts des créanciers. La preuve la plus évidente consiste dans le fait que l'État débiteur n'est même par représenté dans cette Commission : elle est composée seulement des délégués [4]

1. Les contrôles américains ont pourtant des points communs avec les contrôles européens d'avant-guerre : 1° réduction du capital de la dette (voir les emprunts turcs, serbes, bulgares, etc,) ; 2° conclusion d'un emprunt de libération ; 3° cession de revenus pour le service de l'emprunt ; 4° défense de changer le tarif des impôts affectés au paiement de la dette sans accord préalable.

2. Un Accord entré en vigueur en 1904 instituait aussi au Maroc un contrôle financier international. Ce contrôle fut cependant exercé uniquement par les représentants des créanciers. Nous renvoyons pour détails : Tardieu. *La Conférence d'Algésiras. Histoire diplomatique de la crise marocaine,* Paris, 1907 ; Bonnet. *La Banque d'Etat du Maroc.*

3. La Commission des Réparations fut créée par les articles 233 du Traité de Versailles. 179 du Traité de Saint-Germain, 163 du Traité de Trianon et 121 du Traité de Neuilly (voir collection Martens).

4. Délégués de la Belgique, des Etats-Unis, de la France, du Japon, de

des pays créanciers des réparations de guerre dûes par l'Allemagne. Pourtant, une évolution vers une nouvelle conception du contrôle se dessine déjà : l'article 233 du Traité prévoit : « Cette Commission étudiera les réclamations et donnera au Gouvernement allemand l'équitable faculté de se faire entendre. » De même, le paragraphe 2 de la IIe Annexe stipule que cette Commission devra être guidée dans ses travaux par la justice, l'équité et la bonne foi, elle sera, partant, impartiale dans ses décisions tenant compte non seulement des intérêts des créanciers, mais aussi de ceux du débiteur. Cette voie, une fois ouverte, nous savons de quelles faveurs elle combla les débiteurs des réparations (levée de privilèges, etc). La douceur de ce traitement est d'autant plus étonnante qu'on n'avait pas à faire comme dans les cas précédemment exposés à des pays débiteurs d'emprunts d'État, mais à des pays débiteurs de réparations pour lesquels le traitement infligé est autrement sévère [1].

La Commission des Réparations n'est pas un organe commun à quelques Puissances (comme la Commission grecque de 1898), mais une institution de Droit international autonome et distincte [2] ainsi qu'il ressort du paragraphe 12 de l'Annexe II du Traité de Versailles. La preuve en est qu'elle fut chargée en 1924 par l'Angleterre et la France de discuter le rapport Dawes; qu'on la jugea censément capable de conclure une Convention, etc.

l'Italie, du Royaume-Uni et de la Yougoslavie. Les autres Puissances Alliées et Associées avaient le droit cependant de nommer un délégué qui ne serait présent et n'agirait en qualité d'assesseur que lorsque les créances et intérêts de l'une d'elles seraient examinées ou discutées ; en plus, ce délégué n'avait pas le droit de vote.

1. Par exemple l'Allemagne n'eut pas la même indulgence pour la France après la guerre de 1870.

2. Pour l'opinion contraire, voir Jormini, *Rivista di diritto internazionale*, 1919, p. 435.

Les Traités de Paix lui avaient donné les pouvoirs les plus étendus de contrôle et d'exécution en ce qui concerne le problème des réparations, tel qu'ils les définissaient, mais plusieurs dispositions internationales [1] réduisirent ses pouvoirs et elle fut enfin dissoute par les Accords de La Haye de 1930.

Section II

Contrôle institué par la Société des Nations.

Nous avons vu que le contrôle en vue du respect des obligations pécuniaires tend à être assuré en Amérique par les États-Unis ; depuis la création de la Société des Nations, le contrôle en Europe tend à être assuré par cette dernière. La cause en est aux principes plus nobles qui conduisent la Société des Nations dans ce rôle, de même que dans l'efficacité de ce contrôle.

Jusqu'à l'institution de la Société des Nations, le contrôle financier international avait en vue les intérêts des créanciers seulement et était imposé aux États débiteurs. Mais, par la consécration dans le Pacte de la Société des Nations de l'idée d'interdépendance réciproque des États, de solidarité, le contrôle financier international prit la forme — selon l'expression de M. Andréadès — d'« entr'aide financière internationale ». Or, cette entr'aide, comme l'indique son nom, et à la différence des anciens contrôles, est exercée :

1° Dans l'intérêt même de l'État débiteur : pour lui

1. Par exemple, la Conférence de Londres de 1924 décida que la Commission des Réparations n'a pas le droit d'imposer telle ou telle disposition de législation interne à l'Allemagne, de prescrire la création ou la perception de taxes ou de modifier unilatéralement le caractère du budget.

assurer un redressement radical de sa situation, donner plus de garanties aux capitalistes afin d'obtenir l'emprunt dans des conditions moins onéreuses, etc. ;

2° Ce contrôle n'est pas imposé à l'État emprunteur comme sanction du non-paiement d'un emprunt, mais pour prévenir ce non-paiement ;

3° Le contrôle n'est pas exercé par les grandes Puissances, mais par un organe collectif, la Société des Nations, comprenant aussi de petites Puissances. Cette composition mixte empêche les grandes Puissances de donner libre cours à leurs desseins d'assujettissement (si elles en avaient) ;

4° Quant à cet organe collectif, il serait absurde de le soupçonner de vouloir exercer une suprématie sur un État quelconque, étant donné l'altruisme qui le caractérise et son but pacifique ;

5° Si l'État débiteur se trouve lésé par ce contrôle, il sait que son appel à la Société des Nations recevra toujours un accueil bienveillant [1] ;

6° Le contrôle international exercé au nom de la Société des Nations est allé pourtant très loin car, il porte non seulement sur l'affectation des recettes données en garantie mais sur l'emploi du produit de l'emprunt [2] et même sur toute la gestion financière de l'État emprunteur (par exemple, en Autriche). Car, la Société des Nations jugea, ainsi que la Conférence financière internationale de Bruxelles de 1920 que, « l'heure n'était pas aux susceptibilités d'amour-propre, qu'il fallait agir uniquement

1. Voir chapitre IX, sur l'indulgence du Comité financier envers les États débiteurs.

2. Une des dispositions classiques des Protocoles est en effet celle stipulant que l'emprunt ne pourra être utilisé que conformément aux dispositions de ce Protocole.

d'après les nécessités du moment, et que le principal était de venir en aide le plus tôt possible ».

Pourtant, l'atteinte à la souveraineté de l'État est moindre, attendu que, l'aliénation de ces quelques droits est consentie par l'État intéressé lui-même, car c'est lui qui fait l'appel à la Société des Nations, qui, par ses délégués contribue à la rédaction du plan de réformes et le rend obligatoire par sa ratification et le vote des lois appliquant les dispositions de principe de ce plan ;

7° Tandis qu'auparavant, les contrôles financiers internationaux donnaient lieu à de graves conflits, aujourd'hui, grâce à tous ses avantages que présente le contrôle institué par la Société des Nations, ces contrôles s'exercent pacifiquement (sauf quelques protestations isolées et de courte durée, par exemple : en Autriche et en Bulgarie, qui ne font que confirmer la règle). Car, on se dit : même si une diminution d'indépendance se produit, elle n'est pas accomplie au profit d'un État, mais elle provient d'un organisme dont les buts altruistes ne peuvent susciter aucun doute. La Société des Nations en effet, s'est inspirée dans tous les plans de reconstruction financière dressés à Genève de principes vraiment internationaux dans le seul intérêt du pays qui s'adresse à elle dans sa détresse ;

8° D'ailleurs, la Société des Nations s'est efforcée de toucher le moins possible aux pouvoirs réguliers des gouvernements et de l'administration ; elle a réduit au minimum la durée du contrôle, elle a limité les droits et les devoirs des fonctionnaires et des organes chargés du contrôle au minimum indispensable pour mener à bien la tâche assignée à chacun.

***

Dans les plans de reconstruction financière rédigés à Genève, le contrôle est des plus rigoureux. N'était-ce l'esprit qui l'anime et la personne au nom de laquelle il est exercé (la Société des Nations), ce contrôle paraîtrait des plus vexants.

Le plan de contrôle a été établi par la Société des Nations toujours lors de son intervention en Autriche, car, ce pays fut le premier à faire appel à l'entr'aide financière internationale.

En Autriche la rigueur du contrôle est explicable pour des raisons spéciales : les circonstances politiques dans lesquelles cet emprunt a été émis, la façon dont il a été souscrit [1], la renonciation des Puissances victorieuses à leurs privilèges sur les avoirs autrichiens, etc. Peut-être que les autres pays qui bénéficièrent de l'aide financière de la Société des Nations ne méritaient-ils pas un contrôle aussi sévère, mais la Société des Nations recopia le programme de contrôle qu'elle avait établi pour l'Autriche pour tous les autres pays. Elle n'accorda que de légères modifications de détail, ses grands traits restant les mêmes.

Après avoir montré, en lignes générales, en quoi consiste la nouveauté et le caractère *sui generis* du contrôle exercé par la Société des Nations, voyons un peu quel est son fonctionnement.

1. Plusieurs pays avaient accordé à l'Autriche leur garantie personnelle.

§ I

Généralités sur les personnes et organes chargés du contrôle.

A. *Commissaire.* — L'organe central du contrôle institué par la Société des Nations est sûrement le Commissaire de la Société des Nations [1]. C'est l'agent responsable de la Société des Nations, c'est pourquoi il est nommé par le Conseil et responsable devant lui. Son traitement est déterminé toujours par le Conseil. Il peut s'adjoindre des collaborateurs, mais seulement dans la mesure où ces dépenses supplémentaires sont approuvées par le Conseil. Un seul Commissaire est nommé pour chaque pays dont s'occupe la Société des Nations.

Ses pouvoirs et attributions sont limitativement définis par le Protocole qui l'institue. Pour que ce contrôle soit objectif et donc dépourvu de toute vue politique, le Commissaire est choisi parmi les ressortissants d'un pays qui n'est ni grande Puissance, ni pays voisin de l'État dans lequel il est appelé à exercer ses fonctions.

La fonction de Commissaire est incompatible avec l'exercice de tout autre emploi, à moins que le Conseil même ne le désigne à occuper une autre place (comme il est arrivé pour la Bulgarie, lorsque le Commissaire, M. Charron, fut chargé aussi du rôle de conseiller auprès de la Banque d'émission de ce pays).

Le gouvernement du pays dans lequel le Commissaire est envoyé est obligé de fournir des facilités à ce dernier dans l'accomplissement de sa tâche et de lui donner tous renseignements pouvant l'intéresser.

1. Pour l'Autriche et la Hongrie, le Commissaire porte le titre de Commissaire général.

Pendant l'exercice de ses fonctions, le Commissaire jouit de privilèges diplomatiques. La durée des fonctions du Commissaire est fixée par le Protocole disposant sa nomination. Elle s'étend sur une période moyenne de deux ans, jugée par la Société des Nations nécessaire à l'assainissement d'un pays. Car, les plans de restauration financière, rédigés à Genève, prévoient des réformes à effectuer par étapes.

Il faut noter que le Commissaire n'effectue aucun travail administratif. Le Commissaire a essentiellement pour rôle de contrôler, il a en outre, certains droits de regard et de larges pouvoirs d'approbation. Mais, l'étendue de ses pouvoirs varie avec la situation plus ou moins grave du pays envisagé. En général, ses pouvoirs se résument en ceci : *a*) il est seul en droit à pouvoir accorder son consentement à la constitution d'une hypothèque ou d'un privilège qui pourrait en quelque façon affecter le privilège de l'emprunt patronné par la Société des Nations, de même il donne son avis sur toute mesure qui serait de nature, en diminuant la valeur de ces gages, à menacer les garanties des porteurs ; *b*) toutes les recettes affectées au service de l'emprunt sont versées à un compte spécial au fur et à mesure de leur perception. Lui seul peut contrôler ce compte et libérer des sommes pour les mettre à la disposition du gouvernement. Mais cette disposition se trouvait aussi dans les Contrôles financiers internationaux d'avant-guerre; *c*) la Société des Nations va plus loin et exige que le produit de l'emprunt soit aussi versé à un compte ouvert au nom du Commissaire et qu'aucune somme figurant à ce compte ne puisse sans le consentement du Commissaire être mise à la disposition du gouvernement. Donc, une présomption défavorable au gouvernement en cause, lui ôte le pouvoir non seulement de disposer à sa guise du pro-

duit de l'emprunt mais même d'y toucher ; *d*) de même, le Commissaire est chargé de veiller à ce que l'emploi de l'emprunt se fasse conformément aux dispositions du Protocole ; c'est pourquoi, il a le droit de s'assurer lui-même que l'argent est réellement dépensé pour les fins arrêtées dans le Protocole. En même temps, il ne peut pas refuser de délivrer une somme devant être dépensée pour des réformes administratives ou financières prévues dans le Protocole ; *e*) malgré l'étendue de ces pouvoirs, en cas de non exécution, les pouvoirs du Commissaire sont renforcés ainsi que nous le montrerons pour quelques Protocoles ; *f*) si le plan est scrupuleusement exécuté par le gouvernement en question, le Commissaire retient chaque mois un douzième seulement de la somme annuelle nécessaire au service de l'emprunt et rembourse immédiatement le solde au gouvernement.

A l'expiration du mandat du Commissaire, ces comptes sont virés au nom des trustees jusqu'au remboursement de l'emprunt. Les trustees sont donc les successeurs des Commissaires en grande partie.

Les Commissaires adressent des rapports périodiques au Conseil pour le tenir au courant des progrès réalisés dans l'exécution du Protocole.

Pour remplir la tâche de Commissaire il faut vraiment avoir des qualités exceptionnelles. La Société des Nations a été heureuse dans le choix de ces fonctionnaires. Pour ne citer qu'un exemple nous rappellerons le nom de M. Zimmerman qui obtint des résultats si remarquables en Autriche. Voici dans quels termes s'exprime M. Zimmerman au sujet de ses fonctions[1] : « Mes fonctions n'avaient pas

1. Conférence à l'Université d'Amsterdam, publiée dans *Haagsche Maandblad*, avril 1926.

de précédents; j'avais beau remonter en pensée le cours de l'histoire, je ne pouvais trouver quelqu'un auquel j'eus succédé dans cette voie. La nature de mes pouvoirs se trouvait indiquée à grands traits dans les Protocoles, mais en fait ils n'ont été précisés que par la pratique journalière. »

***

B. *Trustees* (*Commissaires fiduciaires*). — Les trustees sont nommés par le Conseil en application d'une clause soit du Protocole, soit de l'Engagement général (par exemple pour Dantzig). Les trustees sont les représentants des intérêts des obligataires. Ils furent institués pour tous les emprunts émis sous les auspices de la Société des Nations [1].

Le nombre des trustees varie d'après l'importance de l'emprunt; ils peuvent être trois, deux ou même un seul. Le Conseil peut nommer discrétionnairement des trustees supplémentaires. Leur révocation se fait par résolution du Conseil [2]. Leur charge est souvent confiée à des membres du Comité financier. Ceux-ci collaborent parfois avec des personnes choisies en dehors du Comité financier.

Les attributions des trustees sont de deux sortes :

a) Les unes qu'ils héritent du Commissaire à la cessation des fonctions de ce dernier et qui consistent dans :

1° La gestion du compte des recettes affectées en gage;

2° La conservation des sommes nécessaires au service de l'emprunt et le remboursement du solde au gouvernement;

3° Selon les Protocoles hongrois, bulgare et esthonien,

1. Sauf les emprunts grecs où ils furent remplacés dans leurs fonctions par la Commission financière internationale.

2. Leur rémunération a été fixée par le Conseil à 100 guinées par an.

les pouvoirs que possède le Commissaire d'opposer son veto à toute mesure de nature à déprécier la valeur des recettes affectées en gage — au point de mettre en danger les sûretés des obligataires — sont transférés aux commissaires fiduciaires pendant toute la période de remboursement [1]. Contre toute disposition prise par les trustees en vertu de ce dernier droit, le gouvernement est autorisé, il est vrai, de faire appel au Conseil.

b) Les autres qu'ils exercent dès leur nomination :

1° La constitution d'un fonds de réserve ;

2° Le transfert des intérêts aux échéances fixées ;

3° Lorsque le montant des recettes affectées au service de l'emprunt tombe au-dessous de 150 p. 100 de la somme nécessaire à ce service, — selon les Protocoles hongrois, grecs, esthonien, bulgares, — les trustees (pour la Grèce, la Commission financière internationale) jouissent du pouvoir d'exiger que d'autres recettes additionnelles soient affectées en gage.

Les principaux pouvoirs des trustees entrent en jeu seulement s'il se produit un manquement de la part du gouvernement débiteur. C'est alors que s'élèvent des difficultés d'ordre international, mettant en présence, d'une part les intérêts du gouvernement emprunteur et d'autre part les intérêts des porteurs des titres de l'emprunt soutenus par leurs gouvernements respectifs [2]. Mais ces gouvernements n'ont pas le droit d'intervenir directement dans le pays dans lequel la Société des Nations s'est chargée du contrôle ; ils ne peuvent qu'en appeler au Conseil. Tandis que les trustees peuvent intervenir directement : en vertu des Protocoles ou des Engagements généraux,

1. Période variant entre dix-huit et trente-huit ans.

2. Voir page 361 et suivantes la lettre des trustees pour l'emprunt autrichien.

ils sont investis du droit de prélever les sommes nécessaires au service de l'emprunt sur la totalité des recettes affectées en gage [1].

Les droits des trustees sont limitativement prévus dans les Protocoles et les Engagements généraux. Et encore, ils n'ont pas de droits de forclusion, pour mettre à exécution toutes les mesures qu'ils sont censés prendre, ils doivent s'adresser au gouvernement. Et, si ce gouvernement refuse de prendre telle ou telle mesure demandée par les trustees, ces derniers ne peuvent pas passer outre, ni recourir à l'assistance des gouvernements des obligataires qu'ils représentent ; ils ne peuvent qu'en appeler au Conseil.

De même que le Commissaire, les trustees ne peuvent pas intervenir dans l'administration intérieure du pays, ni percevoir ou administrer eux-mêmes les recettes.

Donc, la Société des Nations s'est efforcée d'atteindre le moins possible à la souveraineté des États ayant recouru à son aide financière ; c'est pourquoi, tant d'États firent appel à elle, en si grand nombre que la Société des Nations se vit souvent forcé à refuser son concours.

c) *Comités spéciaux.* — Ce fut seulement pour l'Autriche et la Hongrie que la Société des Nations institua des Comités de contrôle [2]. Ces deux pays furent les premiers à demander une entr'aide financière internationale. Pour donner plus de confiance aux souscripteurs qui ne pouvaient pas prévoir les résultats qu'allait donner l'intervention de la Société des Nations, cette dernière leur fournit toute sorte de sûretés et contrôles.

Les pouvoirs du Comité de contrôle en ce qui concerne

1. Ce chiffre sera compté entre le double et le sextuple du montant nécessaire pour le service de l'emprunt.

2. On pourrait citer aussi, le Comité consultatif institué pour la Bulgarie, mais, ce dernier avait des attributions de nature politique (voir page 266 et 267).

les gages affectés au service de l'emprunt — mais non pas en ce qui concerne l'exécution du plan de reconstruction financière — sont, d'une façon générale, parallèles à ceux conférés au Commissaire général. Mais, ce Comité a plutôt un rôle d'observateur et est destiné à seconder le Commissaire général dans son travail. En effet, les Protocoles s'expriment dans ces termes : le Comité de contrôle a le droit d'adresser au Commissaire général « toutes observations ou représentations » qu'il juge nécessaires pour la sauvegarde des intérêts des obligataires. Il est interdit au Comité de contrôle de communiquer directement avec le gouvernement ou de recevoir des communications de ce dernier ; il doit recourir à l'intermédiaire du Commissaire. Ce Comité pourra saisir le Conseil de ses observations. Il pourra de même adresser des appels au Conseil contre le Commissaire, dans le cas où ce dernier n'aura pas donné suite à ses représentations.

D. *Conseiller auprès de la Banque d'émission.* — Le rôle de ce conseiller à la différence des trois autres organes de contrôle étudiés plus haut, ne consiste nullement à veiller à ce que le gouvernement exécute ses engagements pécuniaires ; il a le rôle de surveiller uniquement l'application des dispositions des Protocoles relatives à l'Institut d'émission et de donner les avis techniques nécessaires à cette exécution. Donc, ce conseiller contribue seulement indirectement au paiement du coupon de la dette extérieure du pays.

Dans presque tous les pays ayant contracté un emprunt sous les auspices de la Société des Nations, il fut créé un poste de conseiller auprès de la Banque centrale. Il n'est pas nommé par le Conseil, comme les Commissaires par exemple, mais par le gouvernement intéressé. Sa nomi-

nation est faite soit sur la proposition du Commissaire général (ce fut le cas des conseillers pour l'Autriche et la Hongrie), soit sur celle du Conseil lui-même (Bulgarie, Esthonie, etc.). Son traitement est fixé par le Conseil d'administration de la Banque d'émission du pays où il est envoyé, d'accord avec le Commissaire général ou le Conseil de la Société des Nations.

Ce conseiller prend à son entrée en fonnctios, l'engagement vis-à-vis du chef de l'État, soit verbalement, soit par écrit : « de remplir ses obligations fidèlement dans l'intérêt de la Banque, conformément aux statuts de cette dernière, et de garder le secret sur toutes les affaires de la Banque. » Ses pouvoirs ne sont pas définis dans les Protocoles, mais dans les statuts de la Banque centrale [1]. Pour toutes ces raisons ,on peut dire que ce conseiller est en quelque sorte fonctionnaire de la Banque centrale et non pas représentant de la Société des Nations. Pourtant, il est vrai que sa nomination est prévue dans le Protocole (exception faite toutefois pour l'emprunt grec de 1928).

Tout le personnel de la Banque, tant subalterne que supérieur est tenu de lui donner toutes informations et tous documents dont il aura besoin.

Le poste de conseiller est accordé pour une période allant de deux à trois ans, à l'expiration de laquelle ce poste est automatiquement supprimé — sauf dispositions exceptionnelles [2].

Ce conseiller accompagne souvent le Gouverneur ou le Gouverneur-adjoint de la Banque centrale, à Genève,

1 Ils sont, il est vrai, approuvés par le Comité financier, et enfin ratifiés par le Parlement du pays dans lequel le conseiller a été désigné à occuper ce poste.

2. Pour l'Autriche et la Hongrie par exemple : la nomination d'un nouveau conseiller était prévue dans le cas où la Société des Nations prêterait à nouveau sa collaboration.

lorsque l'un de ces derniers, ou les deux, présentent des rapports sur la situation de la Banque. A cette occasion, le conseiller entre en contact avec le Comité financier, lui donnant toutes les informations qui lui sont demandées, à moins qu'elles ne soient incompatibles avec le secret des transactions de la Banque dont il a juré de respecter le secret. De son côté, il prend les avis précieux du Comité financier. Donc, le conseiller, dans ses rapports avec la Société des Nations, est plutôt un agent de liaison. Son rôle ne devient plus important qu'en cas de non application par la Banque des mesures insérées dans le Protocole. Alors le conseiller est chargé de soumettre les points en litige à une autorité arbitrale qui, en certains cas, est désignée par la Société des Nations et dans d'autres, par la Cour Suprême du pays intéressé (c'est le cas pour la Bulgarie et l'Esthonie).

E. *Le Conseil.* — Nous nous sommes souvent heurtés à des clauses des Protocoles conférant au Conseil quantité d'attributions ! En effet, la Société des Nations s'étant chargée de patronner l'émission de l'emprunt d'État et de rédiger le plan de reconstruction financière, il est juste que le Conseil ait un rôle important à jouer même après la signature du Protocole pour assurer le succès de son œuvre. Ayant assumé tant de responsabilités par le Protocole, il est logique que la Société des Nations ait le droit de contrôler la stricte exécution de ses conseils. C'est pourquoi, tout le mécanisme de contrôle institué par la Société des Nations est mis en fonction ou arrêté par le Conseil. C'est lui qui nomme les Commissaires, les trustees. C'est lui qui décide du moment où sa collaboration prendra fin [1] ou de la réinstallation du contrôle.

1. Le Protocole hongrois par exemple prévoit : « Les fonctions du Commissaire général prendront fin par décision du Conseil de la Société des Nations,

C'est au Conseil que sont adressés les rapports mensuels, trimestriels ou annuels des Commissaires, des trustees, de l'Institut d'émission, du gouvernement quelquefois, de l'Office Autonome pour l'établissement des réfugiés grecs, etc. Au moyen de ces rapports, le Conseil est tenu au courant du travail d'exécution des mesures arrêtées dans le Protocole ; il fait les remarques qu'il juge nécessaires (la plupart du temps suivant les suggestions du Comité financier).

De même le Conseil est l'instance judiciaire en de nombreuses occasions. Dans tous les Protocoles, on [1] trouve l'article classique : « Toute divergence sur l'interprétation du présent Protocole sera réglée par le Conseil de la Société des Nations. Toutes les décisions à prendre par le Conseil, en exécution du présent Protocole seront prises à la majorité. » De même, c'est à lui que peuvent être adressées les plaintes des gouvernements contre le Commissaire ou les trustees, l'appel du Comité du contrôle contre le Commissaire général [2], etc.

Les attributions du Conseil étant si uniformes dans tous les Protocoles — même pour les emprunts grecs et de Dantzig qui, par ailleurs sont si différents des autres emprunts — nous ne les étudierons pas pour chaque pays séparément. Une fois, les principes dominants exposés ici, ces attributions seront mentionnées seulement en tant qu'elles ne pourront pas être séparées des dispositions se référant aux autres organes de contrôle de la Société des Nations, dont les caractéristiques seront étudiées pour chaque pays ayant été doté d'un contrôle de ce genre.

quand le Conseil aura constaté que la stabilité financière de la Hongrie est assurée. »

1. Pour Dantzig, cette attribution est donnée au Conseil par l'Engagement général.

2. Voir le Protocole hongrois.

***

Le contrôle traverse deux étapes : 1° pendant la première phase — de reconstruction du pays — la stabilité financière n'étant pas encore assurée, le contrôle est plus sévère, il est exercé par le Commissaire, les trustees, le conseiller auprès de la Banque centrale et, en Hongrie et en Autriche, aussi par le Comité de contrôle ; 2° pendant la deuxième phase — celle où l'équilibre budgétaire est réalisé et des progrès accomplis dans le domaine financier et économique — le pays reprend son autonomie financière et nous assistons au retrait du Commisasire. Pourtant, les droits des souscripteurs de l'emprunt et de la Commission des Réparations (pour les pays ex-ennemis), continuent à être protégés par les fiduciaires d'un côté, et pour l'Autriche et la Hongrie, par le Comité de contrôle de l'autre. Le rôle des trustees est considérablement accrû pendant cette deuxième période.

Il est entendu que pendant ces deux périodes, le Conseil joue le rôle d'organe directeur et, comme toujours dans son activité financière, est secondé par le Comité financier.

§ II

Particularités que le contrôle présente dans quelques pays.

Après avoir montré en lignes générales en quoi consistent les dispositions des Protocoles et des Engagements généraux relatives au contrôle, passons en revue les quelques particularités que ce contrôle présente dans certains pays.

Pour l'Autriche, où la désorganisation financière était à son comble, tous les moyens de contrôle furent mis en jeu : Commissaire général, trustees, Comité de contrôle, conseiller auprès de la Banque d'émission, droit pour le Conseil de renouveler la collaboration de la Société des Nations, délégations officielles, enquêtes spéciales. Le Protocole nº 3 du 4 octobre 1922 définit le fonctionnement du contrôle chargé de veiller, en même temps que sur l'application des réformes administratives et financières destinées à la reconstruction de l'Autriche, sur le paiement régulier du service de l'emprunt.

Le 15 décembre 1922, le Dr Zimmerman, bourgmestre de Rotterdam, arriva à Vienne en qualité de Commissaire général. Ce Commissaire général devait résider à Vienne deux ans d'après le Protocole ; mais pour des raisons qui seront montrées ailleurs, la collaboration de la Société des Nations ainsi que les pouvoirs et attributions du Commissaire général furent prolongés pour une nouvelle période de dix-huit mois[1], au cours de laquelle leur portée devait être progressivement réduite.

Le Commissaire général devait adresser au Conseil un rapport mensuel.

Les pouvoirs spéciaux du Commissaire général pour l'Autriche sont : 1º en cas de non exécution du plan de réforme, le Commissaire général a le droit[2] de retenir tout le montant du compte des recettes brutes affectées en garantie de l'emprunt, sans rien rétrocéder au gouvernement ; 2º de même ce compte pouvait être bloqué[3]

1. Car le Protocole laissait au Conseil de décider du moment ou il jugerait que la stabilisation financière de l'Autriche serait assurée.

2. Ce même droit allait être conféré aussi au Commissaire général pour la Hongrie.

3. Dispositions que l'on trouve aussi dans les Protocoles hongrois et bulgare.

et employé par le Commissaire pour faire face à tout manquement dans le service de l'emprunt ; 3° une autre mesure tout aussi rigoureuse est celle donnant au Commissaire général la faculté de décider si des recettes autres que celles envisagées à l'origine sont nécessaires pour assurer le paiement de l'emprunt [1]. Dans cette hypothèse il se mettra d'accord avec le Gouvernement autrichien pour déterminer quels seront ces nouveaux gages ; 4° le Commissaire général pour l'Autriche, a aussi le droit d'opposer un veto à toutes mesures susceptibles, à son avis, de diminuer la valeur des sûretés ainsi qu'à tout changement dans le taux des impôts qui procurent ces recettes, susceptible, à son avis, de faire descendre leur rendement au-dessous du minimum fixé au moment de l'émission de l'emprunt ; 5° un autre pouvoir spécial de ce Commissaire général est le droit d'exiger des modifications et améliorations susceptibles d'augmenter le rendement des impôts affectés en gage du service de l'emprunt [2]. Mais tous ces pouvoirs extraordinaires ne furent jamais exercés par M. Zimmerman, la reconstruction de l'Autriche s'étant harmonieusement développée.

Le nombre de trustees pour l'Autriche fut de trois :

MM. Albert Janssen (Belge), Wallenberg (Suédois), Jay of Morgan (Américain)[3]. Selon les articles 19 et 20 du General Bond, même une personne morale pourrait être désignée pour remplir le rôle de fiduciaire.

Ces trustees, ont en Autriche, quelques attributions spéciales en raison des sûretés personnelles garantissant cet

1. La possibilité de la constitution de sûreté complémentaire se retrouve dans l'article X du Protocole hongrois.

2. Il est vrai que le Gouvernement autrichien pouvait intenter un appel devant le Conseil s'il jugeait que le Commissaire général avait outrepassé ses pouvoirs

3. Leur nomination fut faite en 1923.

emprunt autrichien : 1° ils sont chargés par l'Engagement général de recevoir des gouvernements garants, les « bons de garantie » pour les déposer à la Banque nationale Suisse ; 2° ils restitueront aux Puissances garantes pour être annulés, les coupons des bons de garantie relatifs aux tranches d'intérêt ou d'amortissement payés par le Gouvernement autrichien ; 3° de même [1], ils sont tenus d'un côté d'aviser les gouvernements garants de la défaillance totale ou partielle du Gouvernement autrichien et de l'autre de requérir des gouvernements garants, contre remise des coupons attachés à leurs bons de garantie, le versement des sommes leur incombant ; 4° ils veilleront au remboursement avec les intérêts et les frais, des avances que les gouvernements garants auraient fait, en cas de carence de la part de l'Autriche ; 5° lorsqu'un manquement s'y sera produit ils prendront toutes mesures nécessaires pour retenir et se procurer, au moyen des avoirs grevés sur lesquels ils ont un contrôle direct « assez de fonds pour remédier et parer audit défaut et pour pourvoir à l'exécution intégrale et ponctuelle à l'avenir » des obligations de l'Autriche.

Le Comité de contrôle est composé de représentants des neuf gouvernements garantissant chacun une partie dn service de l'emprunt, en cas de non-paiement de la part de l'Autriche. Les attributions spéciales de ce Comité en Autriche consistent en quelques mots [2] dans : 1° l'approbation des conditions de l'emprunt garanti ; 2° l'autorisation de chacune des émissions particulières de l'emprunt ; et 3° l'approbation de toute décision du Gouvernement autrichien visant au remboursement par avance

1. Article 14 de l'Engagement général.
2. En faisant abstraction de ce qui a été dit dans la partie générale page 199-200.

de la totalité des obligations d'une émission particulière.

Si le 30 juin 1926 les fonctions de Commissaire général prirent fin, le Comité de contrôle garda ses attributions. Ainsi le 15 mais 1931, on le voit se réunir à Genève, à la demande du Gouvernement italien. Le Comité de contrôle des États garants de l'emprunt 1923, constata que le budget autrichien était dans une situation critique, surtout à cause de l'obligation dans laquelle s'était trouvée le gouvernement de renflouer la « Kreditanstalt » qui avait été sur le point de faire faillite.

Selon les décisions de 1925 [1], le budget étant en déficit, le contrôle aurait pu être réinstitué, mais le Comité de contrôle, plus large, décida seulement de soutenir l'Autriche dans l'obtention d'un emprunt de 150 millions [2] de shillings. En même temps, il fut envoyé en Autriche plusieurs enquêteurs et un conseiller auprès de la Banque d'émission (le professeur Bruins, Hollandais).

Pour l'Autriche et la Hongrie, le conseiller aurpès de la Banque centrale jouit de certains pouvoirs spéciaux. D'après les statuts de ces Banques ils ont le droit, s'il jugent qu'une décision prise par le Comité de direction de la Banque est contraire aux statuts, de soumettre cette décision au Conseil d'administration. De même, s'ils considèrent qu'une décision de ce Conseil d'administration ou d'une assemblée générale des actionnaires est contraire aux statuts, ils ont un droit de veto suspensif. Si un différend entre le Conseil d'administration et le conseiller ne réussit pas à être applani, il sera définitivement réglé par le Commissaire général.

1. Voir page 228.

2. Cet emprunt ne put être placé à l'intérieur ; l'Autriche obtint un crédit de 150 millions de shillings de la Banque d'Angleterre et un crédit provisoire de 100 millions de shillings de la B. R. I.

***

Le contrôle institué pour l'Autriche par le Protocole du 15 juillet 1932 est sensiblement le même que celui de 1922 [1].

Cependant les termes par lesquels on désigne les organes de contrôle sont un peu différents dans ce Protocole. Le Protocole de 1932 dit, en parlant du Commissaire, « représentant de la Société des Nations » ; les trustees sont les « mandataires [2] ». Dénomination très justes d'ailleurs, car elles correspondent au rôle que jouent ces deux organes de contrôle.

Le représentant de la Société des Nations auprès du Gouvernement autrichien devait adresser tous les trois mois des rapports à la Société des Nations. De même il devait faire des rapports urgents chaque fois qu'il le jugeait utile. C'est à M. Rost van Tonningen que fut confiée la charge de représentant de la Société des Nations [3].

Le produit de l'emprunt devait être utilisé d'accord, suivant le cas, soit avec le représentant de la Société des Nations, soit avec le conseiller auprès de la Banque nationale. Donc, on attribue à ce conseiller un rôle plus important que dans les autres cas. C'est M. Frère qui fut désigné pour occuper cette place [4].

Les fonctions du représentant de la Société des Nations

1. Si l'on excepte la délégation d'enquête et les pouvoirs extraordinaires qu'avait le Commissaire général par le Protocole de 1922.

2. En juillet 1933, MM. Jacques Bizot, Amédéo Gambino et le vicomte Goschen furent nommés mandataires.

3. Il avait été secrétaire de M. Zimmerman de 1923-1926, agent des trustees de 1926-1928 et représentant du Comité financier à Vienne depuis octobre 1931.

4. Il remplaça M. Bruins démissionnaire.

et du conseiller auprès de la Banque nationale devaient prendre fin quand la Société des Nations le jugerait nécessaire; mais ces deux organes de contrôle pouvaient être rétablis si les fonds empruntés en vertu des Protocoles, de 1932 ou de 1922, n'étaient pas intégralement remboursés.

Une disposition originale se trouve à l'article 10 de l'Annexe III : « Après la cessation des fonctions du représentant de la Société des Nations, un contact sera maintenu entre le Gouvernement autrichien et l'Organisation financière de la Société des Nations [1], en ce sens que l'Organisation financière de la Société des Nations préparera périodiquement et publiera des relevés de la situation des finances publiques autrichiennes.

Le Gouvernement autrichien convient d'envoyer un représentant du Ministère des Finances pour discuter les relevés ainsi préparés avec l'Organisation financière. »

Ce Protocole stipule que les gouvernements qui le signeront sans avoir été parties au Protocole autrichien nº 2, du 4 octobre 1922, seront invités à envoyer des représentants au Comité des États garants. Ce Comité devait conformément à l'article VIII exercer ses fonctions jusqu'au remboursement intégral de l'emprunt prévu par le Protocole de 1932.

***

Pour la Hongrie, de même que pour tous les autres pays ayant demandé un emprunt sous l'égide de Genève, il n'y a pas de garanties personnelles des grandes Puissances; c'est pourquoi le contrôle créé pour ces pays est moins compliqué.

1. C'était la consécration en droit d'un état de fait ainsi que nous le montrerons plus loin en nous occupant du Comité financier.

La Hongrie, de même que l'Autriche, eut un Commissaire général pour une période de deux ans.

Le choix de la Société des Nations porta sur le personne de M. Jeremiah Smith (Américain) pour occuper le poste de Commissaire général [1]. Il résida à Budapest.

Voici quelles sont les attributions spéciales pour le Commissaire général en Hongrie : 1° le § 2 de l'article II stipule que dans le cas où les mesures indiquées dans le Protocole pour assurer l'équilibre du budget se montreraient insuffisantes, le Gouvernement hongrois sera tenu, à la requête du Commissaire général, d'amender le programme en faisant de nouvelles compressions de dépenses, en relevant le taux des impôts ou en prenant d'autres mesures administratives ; 2° le Commissaire a le droit de s'opposer à ce que le Gouvernement hongrois fasse des dépenses militaires incompatibles avec les dispositions de la partie V du Traité de Trianon. Mais en dehors de cette exception, le Commissaire général « ne fera opposition à aucune dépense particulière du Gouvernement hongrois et ne demandera pas de modification au régime fiscal » [2], à moins que ces dépenses ou les dispositions du régime fiscal actuellement en vigueur ne soient de nature à compromettre les progrès ultérieurs des réformes appliquées en Hongrie [3] ; 3° si les prévisions afférantes aux périodes de six mois ou les prévisions mensuelles [4] ne peuvent être réalisées, le Commissaire général pourra : *a*) s'opposer à certaines dépenses ; ou *b*) invitera le Gouvernement hongrois à accroître le rendement des impôts existants ou à créer de

1. Mai 1924.
2. Article VI, § 5.
3. Par exemple si elles impliquent de graves engagements ultérieurs.
4. Voir § 3 de l'article VI.

nouveaux impôts ou même à *c*) recourir simultanément à ces deux solutions ; 4° si le Gouvernement hongrois ne se conforme pas à ces demandes du Commissaire général, ce dernier devra, dans la mesure qu'il décidera, refuser que des versements soient faits au gouvernement sur les comptes spéciaux prévus aux articles XI et XII (c'est-à-dire : le « compte spécial des gages » et le « compte spécial de l'emprunt »). C'est la réédition, avec des changements de détail, de la disposition du Protocole autrichien[1], sur le blocage du compte ; 5° pendant toute la durée du contrôle du Commissaire général, le Gouvernement hongrois ne pourra accorder aucune concesssion et ne pourra contracter aucun engagement que le Commissaire jugera susceptible d'empêcher l'exécution du programme des réformes.

Le Commissaire général pour la Hongrie devait adresser tous les mois[2] un rapport au Conseil qui devait être communiqué en même temps au Comité de contrôle.

L'article VII § 1 envisage la possibilité du rétablissement du contrôle en Hongrie, si après que les fonctions du Commissaire général auront pris fin et avant que toute affectation et toutes réclamations relatives à l'emprunt aient été menées à bonne fin, l'équilibre du budget, ou la valeur des gages affectés au service de l'emprunt sont mis en danger ; dans ce cas « le Conseil aura le droit de rétablir le système complet du contrôle établi par le présent Protocole, y compris notamment la nomination d'un Commissaire général et d'un conseiller auprès de la Banque d'émission, avec tous les pouvoirs et devoirs contenus dans le

1. D'ailleurs tous les pouvoirs du Commissaire général sont sensiblement semblables, à quelques différences près, à ceux du Commissaire général pour l'Autriche.

2. Ainsi que le Commissaire général d'Autriche.

présent Protocole. Ce contrôle rétabli, continuera jusqu'à ce que le Conseil soit de nouveau en mesure de décider que la situation financière est saine »[1]. Cette possibilité du rétablissement du contrôle se retrouve dans le Protocole autrichien de 1932, mais : 1° tandis que dans le Protocole hongrois ce droit appartient au Conseil pendant toute la durée de l'emprunt ,dans le Protocole autrichien le droit est périmé dix ans après l'exécution du plan ; 2° pour la Hongrie, cette décision du Conseil sera prise à la majorité absolue pour l'Autriche, la majorité sera seulement de trois quarts l'Autriche s'abstenant de voter.

A l'article IX du Protocole hongrois nous lisons : « la Hongrie accepte que les fiduciaires remplissent les fonctions et prennent les mesures qui leur sont assignées dans le présent Protocole jusqu'à ce que l'emprunt et toute partie dudit emprunt, ainsi que toute réclamation y relative, aient été menés à bonne fin. » C'est l'acte de nomination des trustees. Il ne manquait que leur désignation par le Conseil . Le choix du Conseil porta sur trois personnes : MM. Bianchini, Ter Meulen et sir Henry Strakosch[2].

On retrouve dans le Protocole hongrois, l'institution du Comité de contrôle que nous avons signalé en Autriche.

Pour la Hongrie, c'est à la Commission des Réparations qu'incombe le droit de nommer les membres du Comité de contrôle[3]. Ce comité avait pour but de s'assurer qu'au-

1. Le § 2 de ce même article stipule : « Avant de prendre toute décision, d'après les termes du paragraphe précédent, le Conseil mettra le Gouvernement hongrois en situation de présenter les observations qu'il jugera bon. La Hongrie acceptera immédiatement les décisions prises par le Conseil d'après cet article et leur donnera effet sans délai. »

2. Les trustees pour la Hongrie n'appellent aucune remarque spéciale.

3. Au mois de septembre 1924. la Commission des Réparations désigna comme membres du Comité de contrôle : les représentants de la France, de l'Angleterre, de l'Italie. de la Roumanie, de la Yougoslavie et de la Tchécoslovaquie. Donc le Comité de contrôle pour la Hongrie est composé de représentants des

cun préjudice ne serait porté aux droits conférés à la Commission des Réparations par l'article 180 du Traité de Trianon [1].

Le Commissaire général est obligé de transmettre au Comité de contrôle tous les renseignements dont ce dernier aurait besoin [2].

L'article VIII § 5, autorise le Commissaire général à assister ou à se faire représenter aux séances du Comité de contrôle. Les séances du Comité de contrôle doivent avoir lieu selon l'article VIII § 7, en dehors du territoire de la Hongrie. Ces dispositions sont prises pour ménager l'amour-propre du peuple hongrois.

Dans le cas, où le Gouvernement hongrois adresserait un recours au Conseil contre le Commissaire général pour se plaindre que ce dernier a outrepassé ses pouvoirs, le Comité de contrôle est appelé à jouer un rôle d'arbitre : « Avant de prendre une décision quelconque sur cet appel, le Conseil invitera le Comité de contrôle à présenter toutes observations qu'il pourrait juger utiles [3]. »

Quant aux modalités suivant lesquelles seront exercés les pouvoirs du Comité de contrôle après la fin de la période de reconstruction, elles devront être déterminées avant la fin de cette période par le Conseil de la Société des Nations, d'accord avec la Commission des Réparations;

Etats créanciers et non pas d'Etats à la fois garants et créanciers comme pour l'Autriche (car l'emprunt hongrois n'avait pas la garantie personnelle des grandes Puissances).

1. Article VIII, § 2.

2. Ces renseignements sont obtenus par le Commissaire du Gouvernement hongrois. Cette obligation de donner des informations au Commissaire pèse sur tous les gouvernements ayant contracté un emprunt sous l'égide de Genève. Pour la Hongrie, cette obligation pour le Gouvernement hongrois découle du § 4 de l'article VI.

3. Article VI, § 9.

mais, sans porter aucun préjudice cependant aux droits conférés aux trustees par le Protocole hongrois [1].

L'article XIII invite le Commissaire général à présentre au Gouvernement hongrois, en vue de sa nomination, un conseiller pour la Banque d'émission hongroise. Ce même article prévoit la possibilité du rétablissement des fonctions de conseiller, sur présentation du Conseil , cette fois-ci, au cas où le transfert des paiements au titre du Traité de Trianon serait suspendu pendant deux ans ou plus [2].

***

Dans les Protocoles qui seront étudiés par la suite, des changements seront constatés en les comparant aux Protocoles autrichien et hongrois dans le sens d'un adoucissement du contrôle. Les différences les plus importantes consistent en ce qu'il n'y a plus de Comité de contrôle et que le Commissaire ne porte plus le titre de « Commissaire général ».

Les difficultés qu'éprouvait la Bulgarie lorsqu'elle s'adressa à la Société des Nations en vue de l'émission de son emprunt de stabilisation, étaient plutôt éventuelles que réelles. C'est pourquoi, le Protocole de 1928 ne prévoit pas de pouvoirs extraordinaires pour les personnes chargées du contrôle dans ce pays.

En dehors de ses attributions générales, le Commissaire pour la Bulgarie n'a pas d'attributions spéciales. Nous constatons, au contraire, des restrictions à ses pouvoirs. Par exemple, le § 3 de l'article VIII exige la consultation de la Banque nationale de Bulgarie, par ce dernier, sur l'emploi

1. Article VIII, § 10.

2. Sur les pouvoirs spéciaux du conseiller voir ce qui a été dit pour l'Autriche.

des sommes provenant de l'emprunt et qui n'auraient pas été affectées. Pourtant, malgré ces précautions prises par la Société des Nations, pour ne pas trop froisser la sensibilité nationale de ce pays, des incidents se produisirent lorsque le Commissaire eut à exercer ses devoirs concernant l'emploi des fonds de l'emprunt de stabilisation, de même qu'à l'occasion de la mise en vigueur des réformes dans l'administration des chemins de fer.

Les échos de ces incidents furent reproduits dans la presse. Pourtant le Commissaire[1] n'avait pas outrepassé ses pouvoirs, le Comité financier[2] dit que son action dans ces questions avait été « en tout point, conforme à l'esprit comme à la lettre des textes qui justifient sa mission en Bulgarie ». On ne sait si ces incidents sont dus à la mauvaise foi des gouvernants et du peuple bulgare, qui après avoir obtenu l'emprunt refusaient de se soumettre aux dispositions du Protocole ratifié d'ailleurs par leur Parlement, ou simplement à une indélicatesse de la part d'un peuple de civilisation fort récente! Nous penchons plutôt pour la deuxième hypothèse. M. Montchiloff[3], reconnaît que l'isolement de ce peuple du reste du monde civilisé « l'a laissé en marge des traditions et de l'évolution des idées de l'Europe Occidentale. Aujourd'hui encore, on dirait presque que l'Europe est pour lui un autre continent ».

D'ailleurs, ces incidents regrettables furent aplanis et M. Molloff, Ministre bulgare, pour réparer la mauvaise impression produite à Genève par l'accueil hostile que la Bulgarie avait fait à son représentant, dit à la séance du

1. M. Charron remplit le rôle de Commissaire pour la Bulgarie.

2. Voir rapport du Comité financier soumis au Conseil du 14 juin 1929, *J. O.*, juillet 1929, p. 1180.

3. *Revue économique internationale*, p. 290.

Conseil du 14 juin 1929 [1] que l'action de M. Charron a toujours été hautement appréciée dans son pays et que M. Charron a l'entière confiance du gouvernement pour l'exécution de la tâche, parfois très difficile, que lui a confiée la Société des Nations.

M. de Chalendar et Sir Otto Niemeyer furent nommés trustees pour la Bulgarie [2].

Le 15 septembre 1928, M. Charron déjà Commissaire d'après les deux Protocoles bulgares (de 1926 et 1928), fut nommé aussi conseiller technique auprès de la Banque centrale de Bulgarie. Il devait rester en fonctions tant que le Conseil le jugerait nécessaire, en tous cas au moins deux ans.

Les pouvoirs de ce conseiller [3], comme nous l'avons montré pour le Commissaire, sont moins étendus que pour l'Autriche et la Hongrie (il n'a pas de droit de veto) ; et, cette constatation sera implicite pour tous les autres pays où la Société des Nations est intervenue par la suite.

En ce qui concerne la clause concernant les différends entre le conseiller d'un côté, et le Comité de direction ou le Conseil d'administration de la Banque de l'autre, la décision finale incombe au Président de la Cour Suprême de Bulgarie.

***

Pour l'Esthonie, le nombre des organes chargés du con-

1. Juillet 1929, *J. O.*, p. 1180.

2. Sur les attributions tant spéciales que générales des trustees pour la Bulgarie voir la partie générale.

3. Ses pouvoirs sont définis dans les amendements aux statuts de la Banque nationale, Annexe I. *J. O.*, avril 1928, p. 469 et *J. O*, mai 1928, p, 735 (texte définitif de l'Annexe I approuvé par les membres du Comité financier désignés à cet effet).

trôle, est diminué encore d'un membre : il n'y a plus en effet de Commissaire de la Société des Nations.

C'est le trustee qui remplit aussi les fonctions de Commissaire. Et encore, le nombre des trustees fut restreint à un. C'est M. Janssen qui fut désigné par le Conseil pour occuper cette double fonction.

Ce trustee fut donc dès le début chargé : 1° de la gestion du compte de l'emprunt ; 2° du contrôle des recettes affectées en gage.

Ce poste devait subsister « jusqu'à ce que l'emprunt et toute partie dudit emprunt aient été complètement remboursés [1] ».

Pour presque toutes les attributions qu'a cet organe mixte, il est mentionné dans le Protocole esthonien qu'il pourra se faire représenter par la ou les personnes nommées par lui à cet effet. C'est une disposition qu'on retrouve pour Dantzig. Si les conditions préalables à l'émission des emprunts de ces deux pays avaient été sévères, en échange le contrôle destiné à être exercé après cette émission est assez flexible. Une fois les réformes jugées nécessaires par la Société des Nations exécutées, il était en effet inutile de renforcer le contrôle. D'ailleurs l'Esthonie n'avait qu'à franchir la dernière étape d'un processus de reconstruction déjà fort avancé.

Le 11 mars 1927, le Conseil désigna sir Walter Williamson, pour remplir les fonctions de conseiller auprès de la Banque centrale de l'Esthonie. Selon l'article VI du Protocole, la durée des fonctions de ce conseiller devait être de trois ans. Quant à l'étendue de ses droits et à la juridiction compétente en matière de conflit, les dispositions sont presque identiques à celles du Protocole bulgare de 1928.

1. Article III.

***

Pour Dantzig, de même que pour l'Esthonie et le deuxième emprunt grec, la collaboration de la Société des Nations ne s'est pas exercée par l'intermédiaire des Commissaires, mais seulement des trustees [1]. On peut en conclure que la Société des Nations s'est limitée à donner des avis sans engager sa responsabilité, car les Commissaires seuls sont les agents responsables de la Société des Nations.

Voici dans quelles circonstances fut organisé le contrôle pour l'emprunt de la Ville libre de 1927. Au mois de décembre 1926, le Conseil conféra au Comité financier le pouvoir d'établir un organisme chargé de contrôler l'emploi de l'emprunt à émettre. Fort de cette investiture le Comité financier [2] exigea que le contrat d'emprunt contienne « un système de contrôle relatif à l'emploi du produit de l'emprunt en conformité avec le programme de dépenses ci-dessus et analogue à celui institué pour l'emprunt municipal dantzikois, c'est-à-dire confié à un ou plusieurs commissaires fiduciaires (trustees) nommés par le Conseil de la Société des Nations ».

De même que pour l'emprunt municipal [3] et l'emprunt esthonien, il fut nommé un seul trustee, M. Ter Meulen. Conformément au rapport du Comité financier et à l'article 25 de l'Engagement général, le trustee était autorisé à désigner une autre personne pour remplir ses fonctions.

1. Dailleurs, la Société des Nations par les Traités de Paix exerce un contrôle sur Dantzig, ce qui la dispensait d'instituer de nouveaux contrôles. Et puis, Dantzig était loin de présenter des symptômes aussi inquiétants que l'Autriche par exemple, lors de son appel à la Société des Nations

2. Rapport approuvé par le Conseil le 10 mars 1927. *J. O.*, avril 1927, p. 514.

3. Voir p. 275 et suivantes.

C'est ce que M. Ter Meulen ne manqua pas de faire, il se fit représenter par la Banque de Dantzig comme il l'avait fait pour l'emprunt municipal, dont il était toujours trustee.

Le trustee de l'emprunt de la Ville libre fut chargé, par résolution[1] du Conseil du 15 septembre 1927, de lui présenter un rapport annuel sur son activité.

Les dispositions de l'Engagement général, en ce qui concerne le trustee, se rapprochent beaucoup de celles des Protocoles si elles ne sont pas quelquefois des reproductions «ad litteram». Ceci prouve encore une fois la sagacité des clauses des Protocoles rédigés à Genève, du moment qu'elles sont adoptées par les banquiers de leur plein gré.

L'article 16[2] de l'Engagement général contient la disposition classique sur la formation des comptes spéciaux : toutes les recettes brutes tirées des droits d'accise sur les alcools et du monopole des tabacs doivent être portées au crédit de comptes spéciaux ouverts dans les livres de la « Staatshauptkasse[3] » au nom du Commissaire fiduciaire. Le 10 octobre, ces comptes furent en effet ouverts sous les désignations suivantes :

1° Monopole des tabacs : compte du commissaire fiduciaire de l'emprunt d'État de 1927,

2° Droits d'accise : compte du commissaire fiduciaire de l'emprunt d'État de 1927.

L'article 18 de l'Engagement général contient une autre disposition, qui, à quelques différences de détails près, se trouve dans tous les Protocoles : si, au cours d'une année, le total des recettes du monopole des tabacs et des droits

1. Aucun Protocole n'ayant été rédigé pour cet emprunt.
2. *J. O.*, septembre 1928, p. 1380.
3. Banque de Dantzig.

d'accise sur les alcools est inférieur à 150 p. 100 de la somme maximum nécessaire pour assurer le service annuel de l'emprunt, l'État donnera en gage au commissaire fiduciaire telles autres recettes qu'il jugera suffisantes pour porter le total des recettes affectées en gage à 150 p. 100 de la somme nécessaire pour assurer le service annuel de l'emprunt [1].

Les attributions du trustee de l'emprunt de Dantzig (1927) sont donc : 1° de veiller à ce que le produit de l'emprunt soit effectivement affecté aux fins expressément énumérées dans le programme d'utilisation ; 2° de veiller à ce que les sommes portées au crédit du compte du monopole des tabacs et du compte des droits d'accise couvrent chaque année une fois et demie la somme maximum nécessaire pour assurer le service annuel de l'emprunt ; et 3° d'assurer le contrôle du service de l'emprunt [2].

***

A l'antipode de l'Autriche, où nous avons constaté la plus grande intervention de la Société des Nations, est la Grèce. Lors de l'émission de son emprunt de stabilisation financière, l'intervention de la Société des Nations a été la plus réduite car le crédit de ce pays était relativement sain grâce à son budget presque en équilibre. Cet emprunt était

1. A l'article 7 de l'Accord du 22 juin 1927, nous lisons : « Si pour une raison quelconque, l'État juge nécessaire d'annuler ou de modifier dans son intérêt propre et dans celui des porteurs d'obligations, le contrat relatif au monopole des tabacs, toutes les recettes que l'État tire des tabacs seront, à partir de ce moment, grevées d'un privilège exclusif et de premier rang en faveur du commissaire fiduciaire des porteurs d'obligations, à titre de garantie du capital et des intérêts desdites obligations. » *J. O.*, septembre 1928, p. 1379.

2. *J. O.*, septembre 1928, p. 1379.

destiné simplement à la stabilisation de la drachme et à la réforme de sa Banque centrale.

Pour l'emprunt grec de stabilisation, nous ne trouvons pas l'institution du Commissaire. On institua seulement des trustees opérant par l'intermédiaire de la Commission financière internationale. Dans l'introduction du Protocole du 15 septembre 1927, il est dit que les gouvernements représentés à cette Commission ont accepté que cette organisation s'acquittât des fonctions qui lui étaient assignées par ce Protocole. En plus, les trois gouvernements (anglais, français, et italien) représentés à la Commission financière internationale d'Athènes, signèrent le 8 décembre 1927, l'Annexe du Protocole, par laquelle ils s'engagent à donner à leur représentant les instructions nécessaires, pour que ladite Commission puisse effectuer sur ses excédents disponibles le service du nouvel emprunt.

Ce contrôle est en somme un vestige des contrôles d'avant-guerre par l'organe qui l'exerce, mais, par les attributions que le Protocole donne à cette Commission en ce qui concerne l'emprunt de stabilisation, ce contrôle peut être classé parmi ceux institués par la Société des Nations. Mais la Commission financière internationale partage son autorité avec le Président et le vice-Président de l'Office Autonome qui, depuis le Protocole de 1923 exercent le rôle de Commissaires de la Société des Nations en ce qui concerne l'établissement des réfugiés. Or le Protocole de 1927 mentionne expressément qu'il laisse en vigueur les dispositions du Protocole de 1923 en tant que se référant aux réfugiés [1].

Par l'article V de ce Protocole, le Gouvernement hellé-

1. L'Office Autonome, ainsi que les postes de Président et de vice-Président furent dissous en 1930

nique s'engage à transmettre au Conseil tous les trois mois un rapport sur la situation financière [1].

Dans ce Protocole, aucune disposition expresse ne vise la nomination d'un conseiller auprès de la Banque d'émission. Pourtant le Comité financier, au cours des pourparlers avec les représentants de la Grèce, en vue de la rédaction du plan de restauration financière de ce pays, obtint d'eux l'acceptation d'un conseiller [2]. Les pouvoirs de ce conseiller furent fixés d'un commun accord entre lui et la Banque centrale.

§ III

Rôle de la Société des Nations après la signature du Protocole.

En dehors du contrôle que la Société des Nations exerce en vertu du Protocole, de ses Annexes, des lois, accords et statuts faits en application des dispositions du Protocole, la Société des Nations par son Comité financier et son Conseil, exerce aussi un contrôle qui n'est expressément prévu dans aucun document officiel [3], mais qui découle d'eux.

Il est curieux de noter que les attributions que les Protocoles confèrent au Conseil sont purement platoniques [4]

1. Cette charge était assumée par le Commissaire dans les autres Protocoles.

2. C'est M. Finlayson (Anglais) qui fut désigné par le Conseil pour remplir cette fonction. Il avait pour principale tâche d utiliser 3 millions de livre sterling pour le remboursement des arriérés impayés.

3. Sauf de rares exceptions; par exemple, en ce qui concerne le Comité financier, le Protocole grec de 1927 stipule que la proportion des versements auxquels s'engage le Gouvernement par les articles IV, V et VI, peut être modifiée par le Gouvernement hellénique d'accord avec le Président du Comité financier, sous réserve que l'affectation définitive du produit total de l'emprunt soit conforme aux stipulations desdits articles.

4. Si l'on excepte les décisions concernant la fin de la collaboration du Commissaire.

en général. En effet, il ne lui arrive pas de faire usage de ses attributions d'arbitre ou de Cour d'Appel, conférées par les Protocoles, au contraire, il prend d'autres décisions qui ne sont pas explicitement mentionnées dans les Protocoles. Nous montrerons comment le Conseil et le Comité financier sont amenés à intervenir dans un pays donné, même après la signature du Protocole.

Tous les Commissaires ou trustees, l'Office Autonome pour la Grèce, et même les gouvernements quelquefois, sont obligés par les Protocoles (ou par décision du Conseil dans le cas de Dantzig) à envoyer des rapports périodiques au Conseil. Selon la procédure de Genève, ces rapports parviennent au Comité financier et ensuite au Conseil. Ces deux organes de la Société des Nations une fois saisis de ces documents, il est naturel qu'ils prennent un parti, soit en les approuvant simplement, soit en présentant des suggestions et des recommandations qui prennent la forme de résolutions du Conseil.

Ces résolutions sont prises soit sur la proposition du Comité financier, soit sur celle d'un membre du Conseil. Or, elles sont en principe obligatoires pour le pays en cause.

Nous remarquons que si les responsabilités découlant pour la Société des Nations du fait du concours qu'elle donne à l'émission d'un emprunt, sont concentrées sur le Conseil, le Comité financier n'en a pas moins une grande part dans l'activité déployée par le Conseil après la signature du Protocole, de même qu'il avait eu un rôle prépondérant pendant sa rédaction. La simple constatation que les rapports de toute personne ou autorité tenue par le Protocole à en déposer un, sont soumis d'abord au Comité financier suffit pour démontrer ce qui a été dit sur le rôle du Comité financier dans la période dont nous nous occupons

en ce moment. C'est le Comité financier qui examine le rapport en détail et adresse ses remarques au gouvernement et aux organes chargés du contrôle. Le Conseil est saisi seulement par le rapport du Comité financier et seulement des questions que celui-ci juge susceptibles de donner lieu à une plus ample discussion ou à une résolution du Conseil. Quant au reste ,nous trouvons la phrase typique disant que le rapport en cause ne comporte aucune question nécessitant une décision du Conseil.

A la séance où le Comité financier présente ce rapport au Conseil, sont présents : le Président du Comité financier et la personne (Commissaire ou autre) ayant dressé le rapport examiné par le Comité financier [1]. Ces personnes doivent fournir au Conseil des explications supplémentaires, si la nécessité s'en présente [2]. Le Conseil est saisi, en dehors du rapport du Comité financier, d'un rapport d'un de ses membres qui est nommé pour l'année en cours « rapporteur des questions financières » et qui propose au Conseil des projets de résolutions. Il est rare que ces projets de résolutions soient suggérés par des membres du Conseil. La plupart du temps ils découlent du rapport du Comité financier [3].

Voyons quelle fut l'activité du Conseil et du Comité financier, pour chaque pays, en ce qui concerne la période d'exécution des plans de réformes financières, établis à Genève à l'occasion de l'émission d'emprunts d'État sous l'égide de la Société des Nations.

1. Dans un même rapport le Comité financier s'occupe des rapports qu'il a reçus sur plusieurs pays.

2. A cette même séance le représentant du gouvernement siège au Conseil avec toutes les prérogatives de membre du Conseil.

3. Il est vrai pourtant qu'il est arrivé, comme nous le montrerons au chapitre IX, section II, par. 1, 2, 3 par exemple, que des résolutions du Conseil soient diamétralement opposées au rapport du Comité financier Mais ceci constitue presque une inadvertance dans la méthode de travail du Conseil en matière financière.

***

En septembre 1924[1], Mgr Seipel, sous la pression de l'opinion publique[2] qui l'accusait de faiblesse, se rendit à Genève pour obtenir la levée du contrôle. C'est surtout le parti socialiste qui faisait une continuelle opposition aux gouvernements au sujet de l'admission du contrôle de la Société des Nations, qui, disaient-ils, n'était pas compatible avec la dignité nationale de l'Autriche. D'ailleurs, la période de deux ans exigée par le Protocole venait d'expirer et la situation financière de l'Autriche était satisfaisante.

Avant que la Société des Nations se prononçât, une délégation fut envoyée à Vienne, ayant pour mission de se renseigner si le moment était venu de mettre un terme à la collaboration de la Société des Nations. Les renseignements que fournit cette délégation, amenèrent le Comité financier à recommander au Conseil de continuer sa collaboration avec l'Autriche et encore sur une base plus large impliquant de nouvelles réformes[3].

Cet échec du Chancelier souleva une nouvelle vague d'indignation contre lui ; le peuple avait déjà oublié ce qu'il lui devait. En novembre 1924, Mgr Seipel présenta sa démission ; M. Ramek lui succéda. Le nouveau Chancelier suivit la politique du « statu quo » de Mgr Seipel. Le mou-

1. Entre temps, le courant pour l'Anchluss avait reprit de nouvelles forces en Autriche. En mars 1924, pour la première fois après la guerre, le Chancelier de l'Allemagne M. Marx, accompagné du Ministre des Affaires étrangères, Stressemann, s'était rendu à Vienne pour rendre à Mgr Seipel, la visite que celui-ci avait faite à Berlin en 1922. Dans son discours, M. Marx dit qu'il avait l'impression « de ne pas être dans un pays étranger, mais chez des frères allemands ».

2. On avait même essayé un attentat contre lui qu'on accusait de tolérer ce qu'on appelait « l'ingérance étrangère ».

3. Il fut aussi question de l'entrée de l'Autriche dans la Petite Entente.

vement vers l'Anschluss, dû à une propagande subversive, continuait de plus belle, et M. Zimmerman rencontrait de plus en plus de difficultés dans l'accomplissement de sa tâche.

En présence de cette tension des esprits, les anciennes Puissances Alliées prièrent le Conseil, de donner suite à la demande du gouvernement de Vienne et d'entreprendre une nouvelle enquête en Aurtiche qui déciderait si le contrôle pouvait être levé [1].

Le Conseil, donnant suite à cette demande, chargea [2] MM. Charles Rist (Français) et Layton (Anglais) de faire une enquête en Autriche et de rédiger un rapport détaillé [3].

Au mois d'août 1925, ces deux éminents spécialistes remirent un rapport assez optimiste [4]. Ils affirmaient que l'Autriche est née viable, contrairement à ce que soutenaient les partisans de l'Anschluss. Si l'Autriche n'a pas un grand territoire, disaient-ils, cela ne veut pas dire qu'elle n'est pas viable. Et ils citent l'exemple de la Suisse qui avec une situation géographique analogue et des ressources économiques plutôt inférieures à l'Autriche, est arrivée à une si grande prospérité. Quant à sa situation économique, le rapport constate qu'elle « s'améliore nettement, bien que lentement». En se rapportant à la situation désespérée que fut celle de l'Autriche tout de suite après la guerre, ils constatent que le pays est en pleine convalescence et que

1. Entre temps la situation économique de l'Autriche n'était plus brillante, la balance commerciale de 1924 avait été fortement déficitaire.

2. Session du 25 juin 1925.

3. D'autres enquêtes spéciales eurent lieu en Autriche : Sir William Ackworth présenta un rapport sur les chemins de fer ; Un expert italien procéda à une enquête sur le service du monopole des tabacs et, un expert belge fit une enquête sur l administration des Postes.

4. Layton et Rist. *La situation éeonomique de l'Autriche*, 1925. Publication de la Société des Nations.

son chômage, si lourd soit-il, est dû surtout à l'adaptation de méthodes industrielles, commerciales et bancaires plus économiques. Cette crise est forcément passagère ; elle durera seulement jusqu'à l'adaptation complète des conditions économiques d'un grand Empire à un petit pays. Pour atténuer cette crise, ils recommandent une organisation économique de l'Europe centrale, en vue de faciliter les échanges entre les pays de cette partie de l'Europe.

A la suite de ce rapport, le Conseil[1] décida la levée du contrôle exercé sur les finances de l'Autriche. A partir du 31 décembre, le contrôle devait être limité à la surveillance des recettes affectées au service de l'emprunt et à l'emploi du solde de l'emprunt de reconstitution. Il fut en même temps décidé que le contrôle pourrait être rétabli pendant dix ans, seulement si les revenus gagés ne couvraient pas l'intérêt de l'emprunt, si la monnaie perdait de sa stabilité, ou bien encore, si l'équilibre du budget était menacé.

Mais l'Autriche continua à réclamer son entière liberté. Enfin, le 9 juin 1926, le Chancelier Ramek obtint du Conseil la promesse que le poste de Commissaire général serait totalement supprimé à la fin du mois. Selon une comparaison M. Zimmerman [2] se référant à son propre cas : tant que l'état du malade est très grave, le médecin doit se tenir auprès de lui, mais, au fur et à mesure que son état s'améliore le médecin agit plus sagement en se montrant de moins en moins. Il risquerait sans cela de déprimer le moral de son client et de faire naître dans son entourage l'impression que le malade se trouve toujours en danger.

Lorsque les fonctions du Commissaire général prirent

1. Séance de septembre 1925.
2. *Revue de Paris*, 1er avril 1924.

fin le 30 juin 1926, la situation de l'Autriche était assez favorable. Malgré le nombre considérable de chômeurs et le déficit de sa balance commerciale [1] : *a*) l'agriculture avait pris cependant un grand essor; « les surfaces emblavées étaient passées de 1919 à 1926 de 150.000 à 202.000 hectares, et ainsi les besoins en seigle, orge, avoine, pommes de terre étaient à peu près couverts, mais la production du blé restait de 50 p. 100 inférieure à la consommation [2] » ; *b*) la monnaie était restée stable [3], malgré la grave crise boursière de 1924 et les violentes secousses dont souffraient les monnaies d'autres États à cette époque ; *c*) de même, la situation de la Banque d'émission d'Autriche était saine. Elle satisfaisait à toutes les demandes de devises étrangères, la couverture de ses billets était ample, et solide et la circulation se tenait depuis longtemps «à un niveau à peu près constant et proportionné aux besoins légitimes de l'économie du pays [4] » ; *d*) le budget était en équilibre et une partie considérable des dépenses d'investissement était couverte par les revenus courants. Le budget supportait sans difficulté le service des intérêts et de l'amortissement de l'emprunt 1923-1943, et le montant des revenus gagés couvrait quatre fois le service de la dette [5] ; *e*) dans l'administration des finances publiques, un régime plus rigoureux avait été introduit et la gestion des fonds de l'État avait été centralisée [6].

Devant cet état de choses la Société des Nations, ne

1. Selon MM. Mirkine-Guetzevitch et André Tibal. *L'Autriche* : « de 1922 à 1926, les exportations ne se sont élevées qu'à 60 p. 100 à peu près des importations. »

2. *Op. cit.*, p. 37.

3. Exposé de M. Zimmerman à la séance du Conseil du 9 juin 1926.

4. *Op. cit.*

5. *Op. cit.*

6. *Op. cit.*

peut pas être accusée d'avoir levé trop tôt un contrôle qui, malgré l'admirable tact avec lequel il fut exercé et les résultats admirables qu'il donna, avait un peu énervé l'opinion publique ; d'ailleurs, les autres organes de contrôle institués par le Protocole restaient en fonction.

M. Dubois membre du Comité financier, fut chargé du solde de l'emprunt[1] ; et M. Rost van Tonningen fut nommé représentant à Vienne des trustees de l'emprunt.

Par lettre du 7 août 1931, le Gouvernement autrichien priait le Conseil de procéder à un examen des difficultés économiques et financières par lesquelles passait l'Autriche, en vue de chercher des remèdes.

Le Conseil chargea le Comité financier d'entreprendre une étude de la situation économique.

L'enquête une fois finie en Autriche, le Comité financier rédigea en collaboration avec le gouvernement autrichien un programme comprenant : l'équilibre du budget de l'État, des entreprises d'État (Chemins de fer) et des budgets locaux, de même que des dispositions concernant la Kreditanstalt, la réduction du coût de production, etc... Ce programme fut accepté par le Conseil.

Cette réforme devait être mise à exécution avec le concours d'un représentant du Comité financier : M. Rost van Tonningen. Ce dernier devait soumettre au Conseil des rapports périodiques [2].

1. En septembre 1926, le Conseil fut appelé à décider de l'emploi du solde (200 millions) de l'emprunt international. Il fut destiné à des investissements productifs.

2. Aussitôt, le Gouvernement autrichien commença la mise en exécution du programme élaboré à Genève. Dans le but de rétablir l'équilibre budgétaire, le 3 octobre 1931, une loi fut votée prévoyant : la suspension, pendant six mois, des nominations de fonctionnaires, et, pendant un an, du recrutement de l'armée, la réduction des traitements des fonctionnaires, l établissement jus-

Pour l'exercice budgétaire 1932, une économie de 35 millions de shillings fut réalisée sur un budget de 60 millions de shillings. Pourtant, le rapport de M. Rost van Tonningen sur le dernier trimestre 1931 dit : « malgré les progrès considérables ainsi réalisés, l'évolution générale de la situation ne permet pas d'interrompre les efforts entrepris. Le gouvernement se trouve constamment en présence de nouveaux problèmes... » La cause en est surtout [1] dans le « resserrement du contrôle sur les importations et les exportations visibles et invisibles » des États de l'Europe centrale [2]. Ceci entraînait la paralysie du commerce et du marché de capitaux pour l'Autriche. En face des difficultés que l'Autriche éprouvait pour faire face à ses paiements extérieurs, lorsque l'étranger ne lui procurait presque plus de bénéfice, elle demanda et obtint des « Accords de Stillhalte » avec ses créanciers. Grâce à toutes ses mesures, son change sur le marché non officiel s'améliora.

***

Dans les autres pays ayant émis des emprunts d'État patronnés par la Société des Nations, le Conseil et le Comité financier, sans avoir un rôle aussi actif que pour l'Autriche, eurent quand même, à maintes reprises, à inter-

qu'à la fin de 1933, d'un impôt général dénommé « de crise », d'un impôt sur la fortune, d'un impôt sur les célibataires, de taxes diverses.

Des dispositions furent prises pour la réorganisation de la Kreditanstalt.

Une loi restreignant la concurrence faite par les transports automobiles aux chemins de fer fut votée.

Un décret introduisit un contrôle sévère des devises, afin de sauvegarder la situation de la Banque centrale.

1. Rapport de M. Rost van Tonningen sur le premier trimestre 1932.

2. Des Conférences internationales avaient condamné à maintes reprises les prohibitions et restrictions du commerce international. Pour ne citer que quelques exemples nous nommerons les Conférences : de Bruxelles 1920, de Porto-Rose 1921, de Gênes 1922, de Genève 1923 et novembre 1927, etc.

venir et à s'occuper d'eux, même après la signature du Protocole.

***

En ce qui concerne la Hongrie [1], M. Jeremiah Smith [2], Commissaire général de la Société des Nations, adressa une lettre au Secrétaire Général de la Société des Nations, le 24 avril 1926, annonçant l'intention du comte Bethlen [3] de poser, lors de la session de juin du Conseil, la question de la fin de ses fonctions, conformément à l'article VI du Protocole nº 2 [4].

Le 10 juin 1926, le Conseil, donnant suite à la demande du Gouvernement hongrois et après avoir entendu le rapport du Comité financier, prit la résolution suivante [5] : « Le Conseil, constate que la stabilité financière de la Hongrie est assurée et que, par conséquent, les fonctions du Commissaire général doivent prendre fin le 30 juin 1926 [6] conformément à l'alinéa 10 de l'article VI du Protocole nº 2. » A partir du 1er juillet, tout contrôle du budget et toute surveillance générale de l'exécution du plan de reconstruction allaient cesser. Les fonctions du conseiller auprès de la Banque centrale devaient prendre fin en même temps.

Dans son rapport final (le 25e), le Commissaire général

1. MM. Allyn Young et Frère furent chargés d'une enquête spéciale en Hongrie de même qu'il avait été fait pour l'Autriche (enquête de MM. Rist et Layton).

2. M. Royal Tyler était sous-Commissaire-adjoint.

3. Premier Ministre de la Hongrie.

4. Société des Nations. « Reconstruction financière de la Hongrie ». Genève, 1924. C. 185 M. 53, 1924, II.

5. Société des Nations, « Restauration financière de la Hongrie ». Genève, 1926, C. 392, 1926, II, p. 7.

6. Donc ses fonctions devaient cesser le même jour que celles du Commissaire général pour l'Autriche.

dit qu'il tient « à témoigner sa reconnaissance au gouvernement et au peuple hongrois pour l'accueil bienveillant et courtois qu'il a toujours trouvé auprès de toutes les personnes avec lesquelles il a été en rapports »[1].

Comme depuis la mise en vigueur du plan de restauration, le Gouvernement hongrois avait pu clore deux exercices financiers avec un notable excédent budgétaire, pour chacun d'eux, on ne demande aucun nouvel engagement à la Hongrie dans le sens du rétablissement du contrôle à partir du 1er juillet 1926[2] : *a*) les droits, pouvoirs, devoirs incombant aux trustees allaient entrer en vigueur après l'expiration du mandat du Commissaire général ; c'est M. Royal Tyler qui fut nommé représentant à Budapest des trustees ; *b*) le reliquat du compte de l'emprunt allait être géré par M. Ter Meulen que le Comité financier avait désigné à cet effet. M. Ter Meulen devait être assisté dans cette fonction par un agent résidant à Budapest ; *c*) sous réserve de leur acceptation par la Commission des Réparations (ainsi qu'il est prévu au § 10 de l'article VIII du Protocole n° 2) les pouvoirs du Comité de contrôle, tels qu'ils sont définis dans le Protocole n° 2, allaient être exercés ainsi qu'il suit après le départ du Commissaire général : 1° le Comité communiquera directement avec le Gouvernement hongrois ; 2° en vue de l'exécution des dispositions du § 3 de l'article VIII[3], le Gouvernement hongrois, sur l'invitation du Comité de contrôle, se fera représenter par

1. Voir *J. O.*, septembre 1926, p. 1177.

2. Société des Nations, « Restauration financière de la Hongrie ». Genève, 1926, C. 392, 1926, II, p. 7 et suiv.

3. Ce paragraphe traite de l'obligation dans laquelle se trouve le Gouvernement hongrois de fournir au Commissaire général toutes les informations que le Comité de contrôle aura demandés à ce dernier.

une ou plusieurs personnes aux réunions de ce dernier ; 3° sauf dans la mesure où elles pourront être modifiées en vertu des alinéas 1 et 2 ci-dessus, les autres dispositions du Protocole n° 2 concernant le Comité de contrôle, resteront en vigueur.

Étant donné que la Hongrie est un pays essentiellement agricole, les investissements autorisés par le Conseil sur le compte du reliquat de l'emprunt ont été surtout affectés à l'agriculture. Ce qui entraîna un développement consirable de l'agriculture de ce pays.

La procédure d'approbation de ces investissements par le Conseil fut la suivante : le Gouvernement hongrois adressait un mémoire à la Société des Nations tendant à l'affectation d'une certaine somme du reliquat de l'emprunt à un but quelconque. Le Comité financier après s'être mis d'accord avec le Comité de Hongrie, recommandait au Conseil dans son rapport, d'approuver cet emploi [1].

A la séance du Conseil du 14 juin 1929, il fut décidé que M. Royal Tyler terminerait ses fonctions à Budapest comme représentant à la fois des trustees de l'emprunt de 1924 et d'administrateur du solde de l'emprunt [2].

En vertu de l'article 12 de l'Accord n° 1 [3], signé à Paris le 28 avril 1930 : « Sous réserve de l'approbation du Conseil de la Société des Nations, le Comité de contrôle pour la Hongrie cessera d'exercer ses fonctions dès la mise en vigueur du présent Accord... le Gouvernement français, qui

1. Voir rapport du Comité financier soumis au Conseil en mars 1927.

2. Il remplissait cette deuxième fonction seulement en qualité de mandataire de M. Ter Meulen, absent.

3 Accord relatif aux obligations résultant du Traité de Trianon et qui fut signé par la Belgique, le Royaums-Uni de Grande-Bretagne et de l'Irlande du Nord, le Canada, le Commonwealth d'Australie, la Nouvelle-Zélande, l Union de l'Afrique du Sud, l'Inde, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, le Japon, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie.

est chargé de recueillir les ratifications, est aussi chargé de présenter au Conseil de la Société des Nations la requête nécessaire. »

Avant l'entrée en vigueur de cet Accord, le Gouvernement français, dans un esprit de conciliation — selon l'expression de M. Briand à la séance du Conseil du 12 mai 1930 — adressa une lettre le 9 mai au Secrétaire général de la Société des Nations le priant d'obtenir du Conseil que le Comité de contrôle cesse d'exercer ses fonctions, dès que sera mis en vigueur l'Accord sus-visé.

A la suite de cette lettre du Gouvernement français, d'un rapport du Comité financier, déclarant qu'il n'existait pas du point de vue de la responsabilité de la Société des Nations en ce qui concerne le plan de restauration financière de la Hongrie, de motifs pour lesquels le Conseil pourrait ne pas approuver la suppression du Comité de contrôle, le Conseil, dans sa session du 15 mai 1930 [1] donna son approbation à la cessation des fonctions du Comité de contrôle.

***

Nous avons déjà montré que l'émission de l'emprunt de la Ville libre de 1927 produisit un supplément. Le Comité financier et le Conseil décidèrent — sur la proposition du Sénat de Dantzig — de l'employer « à des dépenses supplémentaires afférentes à l'un des articles figurant sur le programme de dépenses, à savoir la construction de maisons [2] ».

Quant aux modifications dans le programme de l'emploi

1. *J. O.*, juin 1930.
2. *J. O.*, octobre 1928, p. 1652.

de l'emprunt même, et non du supplément, l'article 24 de l'Engagement général autorisait le trustee à les approuver [1].

***

Pour l'Esthonie, le trustee fut chargé par résolution du Conseil du 15 septembre 1927 [2], d'envoyer annuellement un rapport au Comité financier (non pas au Conseil).

A la fin du mois de septembre 1930, la mission du conseiller auprès de la Banque d'Esthonie cessa, mais cette dernière, de son propre gré, s'engagea à consulter — une fois le contrôle de la Société des Nations fini — le Comité financier une fois par an, lors de sa session de septembre [3].

Ainsi la réforme une fois terminée, certains pays (comme l'Esthonie, la Grèce) demandent de continuer la collaboration avec la Société des Nations en sollicitant des avis.

***

Le Comité estima, dans sa séance du 4-9 septembre 1930, que la période de trois ans pendant laquelle le Gouvernement hellénique s'était engagé à transmettre tous les trois mois un rapport au Conseil [4] doit prendre fin. En même temps, le Comité financier souligne que le Gouvernement grec s'est acquitté très consciencieusement de cette obligation : « Le contact entre le Gouvernement hellénique et la Société des Nations ne s'est pas limité à la communication de rapports écrits : en de nombreuses occasions,

1. Voir *J. O.*, septembre 1929, p. 1341.

2. Suivant les suggestions du rapport du Comité financier.

3. Nous lisons à la page 2401 du *J. O.* de décembre 1931 que M. Jackson, Président de la Banque d'Esthonie, a soumis au Comité financier à sa session de septembre 1931, quelques amendements aux statuts de ladite Banque et que le Comité financier les approuva, sous réserve de quelques modifications.

4. Article V du Protocole du 15 septembre 1927.

des représentants du Ministère des Finances helléniques sont venus à Genève pour assister à la discussion des rapports trimestriels au sein du Comité financier et pour délibérer avec le Comité sur différents problèmes budgétaires. Ces délibérations ont été riches d'enseignements pour les deux parties intéressées, et le Comité financier se permet de penser qu'elles ont facilité la tâche du gouvernement et de l'administration hellénique. »

Mais le Comité financier constate que certaines mesures n'ont pas encore été complètement réalisées : unité du budget et centralisation à la Banque de Grèce de toutes le rentrées et paiements de l'État et des entreprises de l'État.

Le Conseil, ayant approuvé le rapport du Comité financier, pour la Grèce, de même que pour l'Autriche et la Hongrie, nous assistons à un allègement du contrôle après une période variant entre deux et trois ans d'application du plan de réformes.

A sa séance du 19 septembre 1931 [1] le Conseil invita le Gouvernement hellénique à entamer des négociations avec le Gouvernement bulgare en vue de sa renonciation à la compensation de sa dette envers les réfugiés bulgares — au titre de l'Accord Molloff-Caphandaris [2] —, avec la dette du Gouvernement bulgare au titre de réparations.

Cet Accord fut conclu selon le désir du Conseil [3]. La

1. *J. O.*, décembre 1931.

2. Accord sur les charges financières imposées aux deux gouvernements par suite de l'émigration volontaire greco-bulgare, prévue dans la Convention greco-bulgare de 1919. Une Commission mixte avait été créée pour s'occuper de cette question. Mais, en 1931, ses fonctions furent transférées au Comité financier.

3. Nous citons la lettre de M. Michalakopoulos, Ministre des Affaires étrangères, en date du 14 novembre 1931, adressée au Secrétaire Général de la Société des Nations : « Le Gouvernement hellénique, dans le désir de se con-

soumission du Gouvernement grec aux résolutions du Conseil est remarquable !

***

Mais, il arrive à la Société des Nations, non seulement de compléter les dispositions du Protocole, comme nous l'avons montré pour l'Esthonie, mais encore de les modifier.

En effet, le Comité financier d'accord avec le Gouvernement bulgare et — en vertu des pouvoirs à lui conférés le 9 juin par le Conseil — porta le montant total net de l'emprunt de stabilisation à 5 millions de livres sterling [1]. La somme complémentaire d'un demi million était exigée par les dépenses provoquées par le tremblement de terre qui avait eu lieu en Bulgarie après la signature du Protocole.

Cette modification d'une disposition du Protocole fut faite sous la forme d'un acte additionnel approuvé par le Comité financier et signé au nom du Gouvernement bulgare le 8 septembre 1928. Il est vrai que l'augmentation du montant de l'emprunt à émettre d'un demi million ne constituait pas une modification bien importante du Protocole.

La situation de la Banque nationale de Bulgarie demeurant satisfaisante — malgré la crise économique particulièrement grave pour les pays agricoles [2] vers 1930-1931 —

former aux recommandations du Conseil contenues dans sa résolution en date du 19 septembre dernier, a entamé des négociations avec le Gouvernement bulgare, qui ont abouti à la signature d'un arrangement. Ledit arrangement, dont j'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint copie, à toutes fins utiles, a été signé à Athènes et concerne l'application de la proposition Hoover aux réparations bulgares et l'exécution de l'Accord Molloff-Caphandaris durant « L'année Hoover » (1er juillet 1931-30 juin 1932) ».

1. L'article 1er du Protocole du 10 mars 1928. (*J. O.*, 1928, p. 465) avait fixé le montant de l'emprunt à quatre millions et demi de livres sterling seulement.

2. Dont la Bulgarie fait partie.

et l'accomplissement de ses attributions de Commissaire général touchant à sa fin, M. Charron présenta sa démission en janvier 1931 du double poste qu'il occupait (de conseiller auprès de la Banque centrale et de Commissaire de la Société des Nations). Mais il fut invité par le Président du Conseil à garder ses fonctions de Commissaire honoraire, les seuls devoirs qui lui restaient à accomplir étant le contrôle des comptes définitifs des fonds dépensés et la libération des revenus gagés. D'ailleurs, le Président du Conseil, rappela qu'aux termes des Protocoles du 8 septembre 1926 et du 10 mars 1928, le poste de Commissaire ne saurait être encore supprimé [1]. Quant au poste de conseiller auprès de la Banque nationale, M. Watteau fut désigné pour remplacer M. Charron [2]. Il fut lui-même remplacé le 15 novembre 1932 par le Dr Köstner.

Par lettre du 13 avril 1932, M. Charron présenta sa démission du poste honoraire qu'il occupait. Le motif serait la difficulté qu'il éprouvait à remplir ses fonctions, étant donné la gravité des problèmes que la crise financière avait soulevés en Bulgarie. Sa démission fut acceptée par le Conseil le 15 juillet 1932. M. Watteau, conseiller auprès de la Banque nationale, fut prié d'accepter le poste de Commissaire [3]. Car, si l'œuvre d'établissement des réfugiés était achevée, la situation financière de la Bulgarie demandait la prorogation des fonctions de Commissaire.

La crise mondiale et particulièrement la baisse des prix des produits agricoles avaient de graves conséquences en

1. *J. O.*, mai 1931, p. 787.

2. Selon le Protocole de 1928, le conseiller auprès de la Banque d'émission devait rester en fonction « jusqu'au moment où le Conseil aura acquis la certitude que la stabilité financière et monétaire de la Bulgarie est assurée ».

3. Le 15 septembre 1934, M. Watteau ayant donné sa démission, il cessa ses fonctions de Commissaire.

Bulgarie. Ce pays, n'ayant presque pas d'importations invisibles, doit exporter beaucoup pour se procurer des devises étrangères. Or, des barrières de toutes sortes avaient été élevées à l'entrée des produits agricoles dans la plupart des pays où la Bulgarie exportait avant. Ceci, entraîna une diminution de la réserve de devises en Bulgarie, diminution accrue du fait du retrait des crédits bancaires et commerciaux [1].

Dans sa session du 16 avril 1932, le Conseil, en se basant sur les recommandations du rapport du Comité financier, autorisa une nouvelle modification du Protocole : « Accepte qu'en raison des circonstances spéciales du moment, la limite fixée pour les avances à court terme à l'État, auxquelles le Gouvernement bulgare est autorisé à recourir aux termes de l'article 9 du Protocole du 8 septemble 1928, soit relevée de 300 millions de levas, une modification correspondante était apportée à la limite fixée pour l'escompte de bons du Trésor par la Banque nationale, à la condition que le produit de ces bons du Trésor soit affecté exclusivement à l'apurement des paiements arriérés de l'année financière qui a pris fin le 31 mars 1932 et que le Comité constate la nécessité de ces nouvelles émissions de bons du Trésor et donne son assentiment à la méthode précise d'utilisation du produit de ces bons. »

Le Conseil, à la même séance, accorda d'autres faveurs au Gouvernement bulgare : « Tout en regrettant que les difficultés présentes imposent certaines atténuations aux prescriptions du Protocole, il approuve les recommandations du Comité financier, relatives à la suspension temporaire du versement à la Banque nationale de Bul-

1. Retraits commencés dès 1928-1929.

garie de l'annuité[1] d'amortissement prévue au Protocole et du bénéfice de la frappe des monnaies divisionnaires[2]. »

Le 15 juilet 1932, M. Yrgens soumis au Conseil une demande des porteurs américains des emprunts bulgares 7 p. 100 1926 et 7 1/2 p. 100 1928, pour la nomination d'un trustee représentant leurs intérêts. Le Conseil désigna M. Lewis P. Sheldon pour remplir cette fonction de trustee. Donc, les créanciers peuvent demander et obtenir du Conseil la nomination d'un commissaire fiduciaire représentant leurs intérêts. Cette demande des porteurs, intervenue juste au moment où était discutée la cessation des transferts au titre du service des emprunts bulgares extérieurs, est significative. Lorsque les garanties deviennent précaires le contrôle est renforcé.

1. Cette annuité était d'un montant de 100 millions de leva dus à la Banque nationale au titre des exercices 1930-1931 et 1931-1932.

2. Ces bénéfices furent provisoirement utilisés par le Trésor.

CHAPITRE VII

CAS EXCEPTIONNELS D'ÉMISSION D'EMPRUNTS D'ÉTAT AVEC LE CONCOURS DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

Les cas exceptionnels d'émission d'emprunts d'État avec le concours de la Société des Nations sont :

1° Emprunts pour l'établissement des réfugiés grecs et bulgares ;

2° Emprunt municipal de la Ville libre ;

3° Emprunt du Conseil du Port et des voies d'eau de la Ville libre.

Si jusqu'à présent nous avons présenté les cas d'intervention financière de la Société des Nations en vue de la reconstitution financière de certains pays, nous allons maintenant nous occuper des emprunts d'État ayant une destination d'un ordre tout différent.

1° Les emprunts grecs de 1924 et bulgare de 1926 sont destinés à l'établissement des réfugiés ; 2° l'emprunt municipal et l'emprunt du Conseil du Port de Dantzig ont des fins économiques. Il ne s'agit donc plus, dans ces quatre cas, de la reconstruction d'un pays tout entier, mais d'une œuvre à but plus restreint et plus précis.

Section I

Emprunts destinés à l'établissement des réfugiés.

Il est vrai que la Société des Nations avait chargé le Dr Nansen de secourir les réfugiés de toutes nationalités, à l'aide de moyens matériels fournis par les institutions charitables. Elle mettait ainsi un de ses organes à la disposition d'une œuvre privée. Mais, pour la Grèce d'abord et ensuite pour la Bulgarie, la Société des Nations prit elle-même la charge non-seulement de soulager momentanément de la misère les réfugiés, mais de fournir des fonds assez considérables pour mettre les réfugiés à même de s'assurer une existence libre, fondée non pas sur l'aumône, mais sur leur travail personnel. Les réfugiés furent établis sur des terres, employés dans des entreprises industrielles, etc.

Cette œuvre d'établissement des réfugiés est d'ailleurs une innovation non pas seulement pour la Société des Nations, mais pour l'Europe même. On était en présence de la plus grande migration qui se fut jamais produite dans les temps modernes en un aussi bref espace de temps : les réfugiés grecs à eux seuls s'élèvent au chiffre de 1.500.000 hommes, sans compter les réfugiés bulgares, albanais, arméniens, etc...

Pour la Grèce et la Bulgarie, le problème de restauration financière ne s'est présenté que plus tard. Il est vrai que les plans d'établissement des réfugiés comportent aussi des dispositions de nature financière, et ont été précédés d'une étude d'ensemble sur les finances publiques du pays envisagé, mais ceci fut fait dans le seul but de déterminer les garanties de l'emprunt et l'emploi à faire de l'emprunt; tout contrôle sur les finances de l'État étant exclu.

§ I

Emprunt destiné à l'établissement des réfugiés grecs.

La Convention de Lausanne de 1923 pour l'échange des populations [1] eut pour but de contrebalancer l'agglomération des réfugiés d'origine grecque qui après la défaite d'Asie Mineure de la Grèce avait envahi ce pays. En donnant la possibilité à la Grèce de faire passer les frontières aux populations de nationalité turque, on faisait ainsi place aux Grecs qui, venant de tous les coins de la Turquie, se réfugiaient dans leur patrie [2].

En effet, ce n'est pas la Convention de Lausanne qui a déclenché le mouvement migrateur. Il s'était déjà produit [3], et cette Convention cherchait à en atténuer les conséquences fâcheuses en instituant un système de compensation de population, pour que l'émigration ne produise pas des vides d'un côté et des agglomérations d'un autre. Il est vrai que sa mise en exécution suscita de vifs mécontentements et des injustices. Mais tel est le sort des projets les mieux intentionnés [4].

1. Voir Séfériades : « L'échange des populations », *R. C. A. D. I. H.*, 1928, vol. IV.

2. Cette Convention se réfère exclusivement à l'échange des populations grecques et turques (à l'exception des habitants grecs de Constantinople et des habitants musulmans de la Thrace occidentale) pourtant, elle mit en cause aussi des albanais, habitant la Grèce, qui — paraît-il — furent forcés par les autorités à déclarer qu'ils étaient turcs pour être chassés de la Grèce. La Commission mixte pour l'échange des populations grecques et turques instituée par l'article 11 de la Convention de Lausanne fut supprimée par la Convention d'Ankara du 9 décembre 1933. Car, en 1933, il fut jugé que ladite Commission ainsi que l'organe prévu à l'article 32 de la Convention d'Ankara du 10 juin 1930, avaient rempli les parties principales de leurs tâches. La solution des questions qui étaient de leur ressort allaient être conférées aux tribunaux compétents des deux pays, à l'avenir.

3. D'ailleurs le Traité de Neuilly avait déjà entraîné l'echange de populations gréco-bulgares.

4. Le Dr Nansen considérait en effet que la « proposition d'un échange est

L'échange obligatoire des réfugiés grecs et turcs ne pouvait consoler la Grèce de la perte de la Thrace orientale et de ses territoires d'Asie Mineure. En effet, le but de politique grecque depuis 1830 (date où la Grèce obtint son indépendance) était d'étendre sa domination sur tous les territoires occupés par des grecs. La Grèce voulait d'abord prendre au moins une partie de la Macédoine [1] et ensuite libérer les populations grecques de l'Asie Mineure de la domination turque. Nous savons que ce rêve s'était presque réalisé à la fin de la Grande Guerre [2]. Mais, seulement pour un court espace de temps.

***

Afin de faciliter à la Grèce la charge des réfugiés, on lui vint en aide de plusieurs façons. Les établissements de bienfaisance tels que : la Croix-Rouge américaine, « le Relèvement du Proche-Orient ». (The Near East Relief), « l'Appel britannique », etc., firent leur mieux pour ces réfugiés. De même le Dr Nansen, en sa qualité de Haut Commissaire de la Société des Nations pour les réfugiés, leur consacra une grande partie de son activité [3].

Mais la gravité du problème des réfugiés grecs dépassait les limites de la bienfaisance. En effet, la Grèce ruinée par une double guerre et vaincue devait recueillir une population de un million et demi de réfugiés alors que toute la population de la Grèce comptait 5 millions et demi d'habi-

hautement désirable tant dans l'intérêt des pays principalement intéressés que dans l'intérêt de la paix européenne ».

1. En Macédoine, il y a aussi beaucoup de roumains, de même des serbes, des bulgares, des albanais et des turcs.

2. Voir Conférence de San Remo (1920), Traité de Sèvres (1920).

3. Il devait s'occuper à côté des réfugiés grecs, aussi des réfugiés russes, bulgares, arméniens, albanais, etc...

tants. Il fallait nourrir, installer toute cette population sans ressources matérielles la plupart du temps et déprimée moralement, dans un pays peu favorisé pour l'agriculture et sans industrie développée.

La provenance des réfugiés grecs était variée[1] : 1° échange volontaire de population entre la Grèce et la Bulgarie [2] en vertu du Traité de Neuilly de 1919 ; 2° Grecs d'Asie Mineure, de la Thrace orientale, de Constantinople et du Caucase.

Cette dernière catégorie de réfugiés avait, ou bien fui devant l'armée turque, ou bien ils furent évacués conformément au Traité de Lausanne.

La Société des Nations émue par la situation tragique des réfugiés grecs, chargea le Dr Nansen, en novembre 1922 d'une enquête en Grèce. Cette enquête conclut à la nécessité d'émettre un emprunt extérieur qui permettrait au Gouvernement hellénique d'installer convenablement ces réfugiés et de leur donner un travail productif [3].

Se référant à cette suggestion du rapport du Haut Commissaire pour les réfugiés, le Gouvernement hellénique demanda au Conseil de la Société des Nations, en février 1923, son appui moral pour l'obtention d'un emprunt d'État. Dans ce but, la Grèce offre d'elle-même de se soumettre au système de garanties et de contrôle institué pour l'Autriche. M. Politis représentant de la Grèce, dans son discours au Conseil, du 2 février 1923, dit que : « Le Gou-

1. Une Commission mixte fut chargée de la compensation des biens des réfugiés et du versement des soultes. Cette Commission devait appliquer la VIe Convention de Lausanne (30 janvier 1923), sur l'échange des populations grecques et turques. Elle comprend : 4 membres nommés par la Grèce, 4 par la Turquie et 3 nommés par le Conseil de la Société des Nations. Ces 3 derniers sont choisis parmi les ressortissants des pays neutres et parmi eux, à tour de rôle, est choisi le Président.

2. Les grecs venant de Bulgarie furent plus nombreux que les bulgares donnés en échange.

3. Rapport du Dr Nansen, *J. O.*, mars 1923, p. 383-386.

vernement hellénique désire que cet emprunt n'ait pas un caractère politique ; il serait spécialement affecté aux réfugiés et ne devrait jamais être détourné de cet objet. Malgré les nombreuses difficultés de tout ordre, le Gouvernement hellénique estime que le caractère humanitaire de cet emprunt mérite la sympathie de la Société des Nations. Il ne demande que le concours moral de la Société des Nations et des gouvernements qui s'intéresseraient au travail en cours [1]. »

Le Dr Nansen ayant en même temps informé le Conseil que les organisations américaines de bienfaisance avaient annoncé qu'elles cesseraient l'œuvre de secours des réfugiés le 30 juin, la Société des Nations accepta, en principe, la demande du Gouvernement hellénique. Mais, selon sa méthode de travail en matière financière, la Société des Nations procéda à une enquête et même à une double enquête : une enquête fut confiée au Comité financier et une autre au Dr Nansen.

A la suite du voyage en Grèce du colonel Procter, représentant du Dr Nansen, un rapport fut rédigé par l'organisation du Dr Nansen sur la façon dont pourraient être définitivement installés les réfugiés grecs. Un deuxième rapport fut rédigé par le Comité financier. Ce dernier rapport se basant sur les constatations de M. Parmentier, représentant du Comité financier — qui avait conduit l'enquête en Grèce — portait surtout sur les garanties de l'emprunt.

Le Conseil avait décidé la formation d'un Comité spécial dénommé « Sous-Comité grec » formé des représentants des Gouvernements britannique, français, italien, hellénique et

1. *J. O.*, mars 1923, p. 235.

un représentant officieux des États-Unis d'Amérique. Ce Sous-Comité grec, de même que le Comité financier, analysèrent minutieusement les deux rapports.

Le 29 septembre 1923, le Conseil ayant adopté les conclusions du Sous-Comité grec et du Comité financier approuva : *a*) le Protocole fixant les conditions générales de l'emprunt et créant un Office Autonome des réfugiés, et *b*) les statuts de cet Office.

Le même jour, M. Michalakopoulos, représentant de la Grèce, signa ces deux documents au nom de son gouvernement.

Le Protocole du 29 septembre 1923 prévoyait l'émission d'un emprunt de 3 à 6 millions de livres sterling. Cet emprunt devait être destiné à l'établissement des réfugiés. Son utilisation devait se faire selon les instructions de l'Office Autonome.

Cet « Office Autonome pour l'établissement des réfugiés » constitue le point central des deux documents signés à Genève le 29 septembre 1923, et est une organisation d'un type tout à fait nouveau. La création de cet Office est prévue au Protocole, mais ses fonctions et sa composition sont définies dans les statuts annexés au Protocole. L'article IX du Protocole dispose : « Le Gouvernement hellénique accepte les dispositions contenues dans le Statut organique de l'Office Autonome d'établissement des réfugiés, aux termes desquelles le Conseil de la Société des Nations peut procéder à des enquêtes et exercer une surveillance sur l'œuvre de l'Office ; il s'engage à faciliter toutes enquêtes que pourrait ordonner le Conseil, à accepter les décisions prises à ce sujet par le Conseil et à leur donner effet lorsqu'elles exigent l'intervention du Gouvernement hellénique. »

Comme l'Office Autonome devait déployer une activité fort étendue et variée telle que : administrer les biens des réfugiés, leur fournir une occupation productive, etc., on conféra la personnalité juridique à cette institution, afin de lui assurer l'indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif grec. Cet Office n'est soumis « à aucune autorité gouvernementale ou administrative hellénique ». Il a la capacité « d'ester en justice en son propre nom, de posséder et d'aliéner des biens de toute espèce et, d'une façon générale, d'accomplir tous les actes qui peuvent être accomplis par une société possédant la pleine capacité juridique ».

Cet Office se compose de quatre membres : deux sont nommés par le Gouvernement hellénique avec l'approbation du Conseil de la Société des Nations ; les deux autres membres, le Président et le vice-Président, nommés par le Conseil. Le Président a voix prépondérante. Ce Président était nommé selon un mode déterminé périodiquement par le Conseil, il devait être citoyen des États-Unis[1]. Si, — ainsi qu'il sera montré plus loin, — c'est à la Commission financière internationale que sont confiés le contrôle des garanties et du service de l'emprunt, c'est au Président et au vice-Président de l'Office que sont attribuées les fonctions de Commissaire en ce qui concerne l'établissement des réfugiés. En effet, comme les autres Commissaires, ils sont nommés par le Conseil, ils ont des privilèges et immunités diplomatiques dans les autres pays, ils ont la responsabilité de l'exécution des dispositions du Protocole se référant aux réfugiés, etc. Malgré leurs attributions à part, — en comparaison avec celles des Commissaires pour les emprunts de reconstruction financière, — à raison de leur

1. M. Morganthau fut le premier à occuper cette fonction.

tâche *sui generis*, ils n'en sont pas moins Commissaires de la Société des Nations.

L'Office Autonome se trouvait dans l'obligation de soumettre au Conseil un rapport trimestriel sur son activité. Selon ses statuts, le Conseil, statuant à la majorité, examinera ces rapports de l'Office Autonome et leur donnera la suite qu'il jugera opportune. Toujours par un vote à la majorité le Conseil pourra « en tout temps et par telle méthode qu'il fixera, procéder à une enquête sur la façon dont l'Office Autonome d'établissement des réfugiés s'acquitte de ses fonctions [1] ». L'Office est tenu aussi à publier annuellement et à communiquer au Conseil et au Gouvernement hellénique les comptes vérifiés de ses recettes et de ses dépenses. Les contestations qui surgiraient entre cet Office et le Gouvernement hellénique au sujet de l'interprétation des statuts de l'Office Autonome seront de la compétence du Conseil.

L'Office Autonome avait pour but non seulement de procéder à la colonisation des réfugiés au moyen des fonds [2] provenant de l'emprunt émis sous les auspices de la Société des Nations, mais aussi de leur procurer une occupation productive, agricole ou autre. Ceci fait l'originalité de cet organe car, il résout internationalement un problème qui est généralement considéré comme strictement national.

C'est pourquoi il se vit attribuer environ 500.000 hectares de terre par le Gouvernement hellénique. L'Office Autonome avait la pleine propriété sur ces terres qu'il

1. Article XVIII du statut.

2. Il ne faut pas croire qu'il s'agit là d'un service d'assistance publique. L'article XV du statut défend formellement à l'Office Autonome de dépenser l'argent pour faire de l'assistance, toute aide devant être donnée à condition de remboursement.

pouvait vendre aux réfugiés ou les leur donner à bail.

Le Protocole stipule que cet Office pourra être dissout par le Conseil, agissant au besoin, à la majorité des voix, lorsqu'il jugera que ses services ne sont plus nécessaires. Dans ce cas, des Accords seront conclus avec les représentants des prêteurs, mettant l'actif de l'Office à la disposition et sous le contrôle de la Commission financière internationale, en vue de l'amortissement de l'emprunt pour les réfugiés [1].

***

En ce qui concerne les garanties de cet emprunt, elles consistent — comme pour tous les autres, à l'exception des emprunts autrichiens — dans : 1° la garantie *sui generis* de la Société des Nations et 2° les garanties réelles.

Nous passerons en revue les sûretés réelles de cet emprunt. Selon l'article V, ce sont :

a) Les recettes et excédents de recettes sur lesquelles les prêteurs éventuels se seront mis d'accord avec le Gouvernement hellénique (par exemple, les recettes énumérées au tableau annexe [2]) seront assignées à la Commission financière internationale et placées sous son contrôle. Elles devront être perçues et seront versées à cette Commission.

Ces revenus représentaient — déduction faite des charges résultant d'emprunts antérieurs privilégiés — environ

1. Article XIX du statut.

2. Ce tableau contient les recettes suivantes : « 1° monopoles de la Nouvelle Grèce, à savoir, sel, allumettes, cartes à jouer, papier à cigarettes; 2° les recettes douanières perçues par les douanes de la Canée, de Candie, de Samos, de Chio, de Mytilène, de Syra; 3° l'impôt sur le tabac en Nouvelle Grèce; 4° les droits de timbre en Nouvelle Grèce; 5° l'impôt sur l'alcool dans tout l'Etat hellénique; 6° les excédents des recettes déjà assignées à la Commission financière internationale, sous réserve des charges existant déjà sur lesdits excédents. » (*J. O.*, octobre 1924, p. 1562).

sept fois le service et l'amortissement de l'emprunt 7 p. 100 1924. Pourtant, non contents de ces garanties on exigea encore comme gage :

b) Une hypothèque de premier rang portant sur : 1° les terres qui sont passées dans la propriété de l'Office Autonome et sur les bâtiments construits sur ces terres ; 2° sur les revenus de cet Office [1].

L'accumulation de ces sûretés fit que l'émission fut couverte vingt fois à Londres, cinq fois à Athènes et conservée à New-York par la banque émétrice.

Si l'Office vend les terres qui lui ont été attribuées, le produit de cette vente constituera un fonds spécial d'amortissement [2]. Le remboursement des avances aura une priorité sur les impôts ou toutes autres créances [3].

Le Gouvernement hellénique s'engage par le Protocole, à ne pas consentir d'hypothèques sur ces revenus, excepté des cas spéciaux [4]. Si ces cas spéciaux se présentent : *a*) le Gouvernement hellénique pourra accorder une hypothèque de rang inférieur sur les revenus ou les excédents de revenus affectés à l'emprunt des réfugiés, *b*) mais le gouvernement ne pourra hypothéquer en faveur d'un autre emprunt, aucun des impôts nouveaux non affectés au service de cet emprunt international..., à moins que la Commission financière internationale ne l'y autorise.

Nous voyons que ce Protocole attribue à cette Commission, un droit que les autres Protocoles donnaient au

1. Ces revenus de l'Office consistent dans : sommes payées par les réfugiés à titre de loyer ou de remboursement d'avances, taxes payables par les réfugiés, etc.

2. Article XIII du statut.

3. Article VIII du statut.

4. Tels que : emprunts visant un but productif, ou l'exécution des Traités de Paix (art. VI).

Commissaire ou aux trustees. L'article XVI du statut stipule : « Au cas où les recettes affectées par le Gouvernement hellénique au service de l'emprunt..., seraient insuffisantes, la Commission financière internationale invitera l'Office Autonome à prélever sur ses revenus ou autres fonds, ou, au besoin, sur le produit de la réalisation de ses biens, les sommes nécessaires pour combler tout déficit dans le service de l'emprunt. En outre, l'Office Autonome sera tenu en tout temps de verser à la Commission financière internationale, pour être employées au service de l'emprunt, toutes les sommes que l'Office estimera possible de prélever sur ses revenus courants et d'affecter à cet objet, sans porter préjudice à l'accomplissement effectif de sa mission. Dans le cas où la Commission financière internationale se trouverait en possession de sommes excédant les besoins du service de l'emprunt, ces sommes devraient être reversées par elle au Gouvernement grec. » Mais ces dispositions ne doivent pas étonner car cette Commission cumule les fonctions de trustees et une partie de celles de Commissaire (qu'elle partage avec le Président et le vice-Président de l'Office Autonome).

A la suite du statut organique de l'Office Autonome, il y a une déclaration signée au nom de la France, de l'Angleterre et de l'Italie par laquelle ces trois pays conviennent que la Commission financière internationale s'acquittera des fonctions que lui confère le Protocole, « s'engagent au nom de leurs gouvernements respectifs, à ce que les instructions nécessaires soient données par lesdits gouvernements à leurs délégués à la Commission financière internationale »... La Société des Nations n'est pas un super-État pour imposer sa volonté sans le consentement des gouvernements intéressés. Pour que les attributions qu'elle

confère à la Commission financière internationale entrent en vigueur il fallait le consentement des trois États qui avaient leurs délégués à cette Commission. C'est ce qu'ils firent en signant la déclaration mentionnée plus haut.

C'est à cette même Commission qu'est confié le service de l'emprunt. Car, si l'Office recevait le produit de l'emprunt qu'il employait à l'établissemeut des réfugiés, il ne s'occupait ni des sûretés de l'emprunt ni de son service. Les recettes garantissant l'emprunt sont gérées par la Commission financière internationale et employées pour le service de l'emprunt. Par conséquent, c'est à cette Commission qu'a été conférée la tâche de gérer les deux comptes ouverts dans les autres Protocoles au nom du Commissaire ou des trustees.

Ce Protocole, à l'exception des autres précédemment étudiés, ne prévoit pas un contrôle général du budget, de même qu'il ne prévoit pas de dispositions concernant l'Institut d'émission car, cet emprunt de 1924 avait pour but seulement l'établissement des réfugiés et non pas l'assainissement des finances de ce pays [1]. Cependant, comme la situation financière de ce pays touchait indirectement les sûretés réelles de cet emprunt — car une dépréciation de la monnaie nationale a pour conséquence la dépréciation de la valeur des revenus affectés au service de l'emprunt — le Protocole engage le gouvernement à assurer l'équilibre du budget [2].

1. D'ailleurs, en 1926, la Grèce jouissait d'une certaine stabilité dans sa situation financière et budgétaire.

2. L'article VI stipule que le Gouvernement grec s'engage à appliquer « dès maintenant et par la suite, tous ses efforts au rétablissement, dans le plus bref délai possible, d'un équilibre parfait entre les recettes ordinaires et les dépenses de l'Etat ».

***

A cause de circonstances politiques et de l'état général du marché financier, l'émission de l'emprunt prévu par le Protocole de 1923, n'eut pas lieu tout de suite après la signature du Protocole. En attendant l'émission de cet emprunt les ressources pour l'établissement des réfugiés furent : 1° 2 millions de livres sterling avancées par la Banque d'Angleterre (dont un million en novembre 1923 et un autre en mai 1924) ; et 2° un troisième million, avancé par le Gouvernement hellénique avec l'entremise de la Banque nationale de Grèce (juillet 1924).

Le 7 mai 1924, le Comité spécial chargé par le Conseil de veiller à la mise à exécution du programme d'établissement des réfugiés, se réunit à Londres. Ce Comité fut composé : 1° des représentants de l'Angleterre, de la France, de l'Italie, de la Grèce ; 2° de même que du Président de l'Office Autonome, et du Gouverneur de la banque de Grèce. Ce Comité spécial décida que l'établissement des réfugiés ne pouvant se faire que par étapes, les réfugiés qui attendent leur tour ne peuvent vivre que grâce à la charité publique ou privée, c'est pourquoi, il exprima l'espoir que « les sociétés charitables continueront et même augmenteront les secours qui jusqu'à présent ont si grandement allégé le sort des réfugiés et qui demeuraient si indispensables pour sauver le plus grand nombre possible de la faim et de l'épuisement pendant la durée de l'œuvre d'établissement[1] ».

Malgré les gros empêchements qu'éprouvait l'Office Autonome dans la réalisation de ses fonctions à cause des

1. Résumé mensuel des travaux de la Société des Nations, mai 1934.

moyens matériels réduits, à la séance du 13 septembre 1924, le Président de l'Office peut déjà enregistrer des réalisations admirables dans l'œuvre entreprise. En effet, cet Office ne s'était pas limité à établir les réfugiés sur les terrains attribués par le gouvernement, mais il s'était efforcé de développer toutes sortes d'industries pour permettre aux réfugiés de s'employer utilement. Mais pour achever cette œuvre, le Président de l'Office estima indispensable l'obtention d'un emprunt de 10 millions de livres sterling [1]. Donnant suite à cette demande, un Accord intervint entre le Comité financier, l'Office Autonome et le Gouvernement hellénique déterminant le nouveau montant de l'emprunt et ses garanties. Cet Accord entraîna une modification de quelques articles du Protocole et du statut. C'est pourquoi, il nécessitait l'approbation du Conseil, qui eut lieu le 19 septembre 1924.

Ces formalités une fois accomplies, en décembre 1924, l'emprunt à long terme de 10 millions de livres sterling fut émis à 7 p. 100, avec un grand succès sur les places de Londres, New-York et en Grèce.

M. Roussos, Ministre des Affaires étrangères de la Grèce, adressa au Secrétaire Général de la Société des Nations le télégramme suivant : « Le Gouvernement hellénique prie votre Excellence de présenter aux membres du Conseil de la Société des Nations ses plus vifs remerciements pour l'aide si efficace donnée par la Société des Nations à la Grèce à l'occasion de l'emprunt des réfugiés ; l'émission duquel a été un véritable succès, assurant définitivement l'établissement des réfugiés. »

Ces 10 millions de livres sterling servirent à rembourser

1. Le Protocole de 1923 prévoyait l'émission d'un emprunt de 3-6 millions de livres sterling seulement.

d'une part les avances de la Banque d'Angleterre et de la Banque nationale de Grèce, et, d'autre part, à assurer l'établissement des réfugiés. Il resta un solde de 3 millions de livres sterling qui fut attribué toujours à l'Office Autonome, pour être utilisé selon les prévisions de son budget.

***

Lorsque le secrétaire Général de la Société des Nations, accompagné du sous-Secrétaire Général, fit une visite en Grèce, en avril 1926, il fut fort satisfait de l'œuvre réalisée dans l'établissement des réfugiés.

Pourtant le rapport de l'Office Autonome sur la période 26 février-25 mai 1925 conclut à la nécessité de nouveaux fonds pour continuer le travail de colonisation des réfugiés. C'est pourquoi, le Protocole de 1927 stipule que le tiers du produit de l'emprunt grec de stabilisation (1928) sera destiné à l'Office Autonome et utilisé « conformément aux dispositions du Protocole signé à Genève le 29 septembre 1923 et modifié le 19 septembre 1924, ainsi que du statut organique y annexé et pour les fins mentionnées auxdits Protocole et statut, ainsi que pour toutes autres fins visant l'établissement des réfugiés dans des occupations productives, qui, de temps à autre et sur la proposition de l'Office Autonome, seraient approuvées par le Conseil de la Société des Nations [1] ».

Pourvu de nouvelles ressources, l'établissement des réfugiés reprit un nouvel essor.

A mesure que l'œuvre d'établissement des réfugiées avançait, le rôle de l'Office Autonome diminuait et le

1. Article VI du Protocole du 15 septembre 1927.

Gouvernement hellénique aspirait à reprendre sa complète liberté d'action. D'ailleurs, les fonds mis à la disposition de l'Office ayant été épuisés, on procéda à sa liquidation en 1929.

Une Convention conclue le 24 janvier 1930 entre l'État et l'Office Autonome, dispose que tous les biens réels et personnels de l'Office Autonome seront transférés au gouvernement ; celui-ci s'engage, de son côté, à verser à la Commission financière internationale une somme annuelle de 60.000 livres sterling qui sera consacrée à l'amortissement extraordinaire de l'emprunt 7 p. 100 1924. De même une hypothèque de premier rang sera inscrite en faveur de la Commission financière internationale sur tous les immeubles cédés à l'État par l'Office Autonome, jusqu'à l'amortissement complet de l'emprunt. La Convention prévoit, pareillement, qu'après la liquidation de l'Office, la perception des dettes des réfugiés sera assurée par la Banque agricole et la Banque nationale pour les réfugiés des centres agricoles, et par la Banque nationale pour les réfugiés urbains. Donc des mesures furent prises pour sauvegarder, même après la dissolution de l'Office, les garanties réelles qu'assurait cet Office par le Protocole de 1923.

Dans sa séance du 4-9 septembre 1930, le Comité financier ayant pris connaissance de la Convention mentionnée plus haut et du 27e (dernier) rapport[1] de l'Office Autonome, il estima que l'activité de cet Office pouvait prendre définitivement fin.

1. De 1924 à 1930, l'Office Autonome présenta 27 rapports.

§ II

Emprunt destiné à l'établissement des réfugiés bulgares.

L'œuvre d'établissement des réfugiés bulgares est analogue à l'installation des réfugiés grecs, mais d'une bien moindre ampleur.

La question des réfugiés bulgares remonte à 1913 et 1918. A la suite d'arrangements internationaux, la Bulgarie dût abriter sur son territoire environ 220.000 réfugiés, dont seulement 30.000 avaient une existence indépendante. Ils venaient soit de Dobrodja, soit de la zone macédonienne attribuée à la Serbie. Or, après la signature de la Convention de Lausanne, la Grèce accablée par les réfugiés qui lui venaient de l'Asie Mineure, brusqua le départ des bulgares (comme des turcs) de Thrace et de Macédoine[1]. Ce qui entraîna un nouveau flux de réfugiés en Bulgarie, relevant leur nombre jusqu'à environ 400.000.

Le problème des réfugiés bulgares comportait deux faces : l'une humanitaire et l'autre politique.

1° Du point de vue humanitaire, une aide financière extérieure était indispensable à ces malheureux décimés par la faim et les maladies. La mortalité infantile avait dépassé 16 p. 100 par an. Desbons [2] s'exprime ainsi : « une détresse collective comparable aux grands fléaux dont l'histoire nous a transmis la description terrifiante. » A cette misère extrême le Gouvernement bulgare ne pouvait pas porter remède à cause de ses ressources budgétaires restreintes. Les secours modiques qu'il accorda aux réfu-

1. Ces bulgares devaient, en vertu du Traité de Neuilly, quitter les territoires appartenant à la Grèce.

2. G. Desbons : « La Bulgarie après le Traité de Neuilly », Paris, 1930, Marcel Rivière.

giés ne portèrent qu'un remède passager, et le budget bulgare ne pouvait plus supporter ce poids.

2° Dans ces conditions, les réfugiés constituaient un élément facilement accessible aux doctrines bolchévistes, ce qui entraîna une fermentation dangereuse à l'intérieur du pays.

Cette foule, exposée aux pires égarements, constituait un danger non seulement à l'intérieur du pays mais aussi pour ses voisins. Des réfugiés acculés à la faim avaient préféré s'organiser en bandes de « comitadjis » et passant les frontières, surtout en Roumanie, se livraient à des vols et des crimes.

Ceci allait entraîner des complications politiques. Dès le 14 juin 1922, les Gouvernements grec, roumain et yougoslave, exaspérés par les attaques des bandes armées, que le Gouvernement bulgare encourageait en cachette, envoyèrent une note collective de protestation au Gouvernement bulgare.

La question fut portée devant le Conseil de la Société des Nations.

***

Le 3 mai 1926, le Ministre de Bulgarie en Suisse, agissant au nom de son gouvernement — adressa une lettre au Secrétaire Général de la Société des Nations, par laquelle le Gouvernement bulgare demande à la Société des Nations de patronner l'émission d'un emprunt extérieur destiné à l'établissement des réfugiés. La lettre déclare que les ressources financières et économiques du pays étaient insuffisantes pour résoudre ce problème. C'est pourquoi le Gouvernement bulgare sollicita l'intervention d'urgence de la Société des Nations. Le Gouvernement bulgare, dans cette même lettre, indiqua qu'il serait désirable que la Société des

Nations utilise, pour les besoins de l'emprunt, les organisations déjà existantes en Bulgarie, afin d'éviter la création d'un appareil trop compliqué de contrôle, et qu'un seul représentant de la Société des Nations soit chargé du contrôle.

A la suite des enquêtes entreprises en Bulgarie, — ainsi que nous l'avons montré à la page 80, — et après s'être consulté, sur la recommandation du Conseil, avec les représentants de la Roumanie, de la Grèce, de la Yougoslavie et de la Bulgarie, le Comité financier rédigea un rapport favorable, à l'émission de cet emprunt. Ce rapport [1] estime que l'emprunt aurait pour résultat de faire cesser : 1° les agitations sociales intérieures; 2° de même que les différends avec les pays avoisinants ; 3° ensuite, les ressources économiques du pays seraient accrues grâce au travail productif des réfugiés ; 4° on aiderait ainsi le Gouvernement bulgare dans les efforts méritoires qu'il avait fait pour rétablir l'équilibre budgétaire et assurer la stabilité monétaire [2]. Les propositions du Comité financier comportent cependant un contrôle sévère sur la destination des fonds de l'emprunt. Contrôle suggéré par les représentants des trois pays voisins de la Bulgarie — mentionnés plus haut — qui craignaient que le Gouvernement bulgare ne donne un emploi politique à cet emprunt. De même, le projet comprend certaines précautions contre l'établissement en masse des réfugiés dans certaines zones. Pour arriver à ce résultat, le Comité financier a dû d'abord mettre d'accord sur ce sujet les représentants du Gouvernement bulgare et des trois pays limitrophes. Il dut aussi résoudre la question des chemins de fer près des frontières.

1. Juin 1926.

2. En effet, le lev était stable en 1926, et le budget avait été maintenu à peu près en équilibre depuis quelques années.

A la session du 7 septembre 1926, le Conseil étant saisi de deux rapports du Comité financier concernant l'emprunt bulgare et du projet de Protocole, les représentants de la Roumanie, de la Grèce et de la Yougoslavie, furent invités à siéger au Conseil, comme étant indirectement intéressés à la question des réfugiés bulgares. Les représentants de ces trois pays saisirent le Conseil à cette même séance, de trois lettres relatives à certains aspects politiques de la question. Dans ces lettres un contrôle était exigé permettant de s'assurer que le produit de l'emprunt serait vraiment utilisé dans des buts humanitaires. De même, on trouvait que la somme mise à la disposition des réfugiés dépassait leurs besoins, c'est pourquoi la Société des Nations fut priée de décider que : 1° les représentants des Puissances voisines intéressées, qui font partie de la Société des Nations, siègent au Conseil chaque fois qu'il délibérera sur l'emprunt bulgare ; 2° que le Conseil veuille bien créer un Comité de contrôle, ayant les mêmes attributions que celui institué pour l'emprunt hongrois, et dont feraient également partie, en qualité de membres, les représentants de la Roumanie, de la Grèce et de la Yougoslavie.

La Conseil après avoir pris en considération ces trois lettres, se rendant compte que par l'émission de cet emprunt il allait réaliser une œuvre humanitaire et politique de la plus grande importance et que, en outre, l'emprunt avait des chances d'être remboursé [1], il approuva le Protocole le jour même [2].

Les représentants de la Roumanie, de la Grèce et de la Yougoslavie furent préalablement invités par le Conseil à présenter leurs observations, s'ils en avaient. Seul le

1. Ainsi que l'assurait le rapport du Comité financier.
2. 7 septembre 1926.

représentant de la Grèce présenta une réserve sur la construction d'un chemin de fer en Bulgarie, près de la frontière grecque, les deux autres approuvèrent. M. Molloff, Ministre des Finances de Bulgarie, signa le Protocole le 8 septembre 1926.

A la séance du 7 septembre 1926, M. René Charron fut nommé Commissiare pour une durée de deux ans, à compter de l'expiration de sa nomination temporaire actuelle, soit le 31 octobre 1926.

L'article II dispose que le montant de l'emprunt sera de 2.250.000 livres sterling au maximum[1].

Cet emprunt sera garanti de même que l'emprunt pour l'établissement des réfugiés grecs, par des sûretés réelles. L'article III les énumère : *a*) droits d'accise sur le sel, *b*) droits d'accise sur l'alcool ; *c*) recettes nettes du monopole des allumettes ; *d*) toutes sommes reçues après l'expiration d'une période de deux ans, à partir de la nomination du Commissaire pour : loyers ou intérêts dus par les personnes ayant bénéficié de l'assistance fournie au moyen de l'emprunt d'établissement, de même les sommes versées par ces personnes à titre de paiement pour achats de terres, de bâtiments ou de matériel, ou en remboursement d'avances en espèces ou en nature ; *e*) toutes autres recettes (excepté les douanes) qui pourront être assignées en gage conformément au § 5 de cet article[2].

1. Mais les frais d'émission, de négociation et de livraison des titres de l'emprunt et la somme nécessaire pour couvrir la créance indiquée à l'article 139 du Traité de Neuilly, paragraphe 2, alinéa 2, des porteurs de bons du Trésor émis en France de 1912 et 1913, seront ajoutés au capital de l'emprnnt.

2. Ce paragraphe contient cette disposition . Si le rendement des recettes prévues pour le service de l'emprunt tombe au-dessous de 150 p. 100, les trustees pourront demander au Conseil de requérir la Commission Interalliée de libérer de la charge prévue à l'article 132 du Traité de Neuilly — conformément à la décision prise par la Commission Interalliée le 22 juillet 1926 — telles autres recettes additionnelles (excepté les douanes) qui seront immédiatement affectées au service de l'emprunt.

Les recettes affectées en garanties de l'emprunt pour les réfugiés bulgares seront grevées d'un privilège de premier rang en faveur des porteurs des titres de cet emprunt et ne pourront être affectées à la garantie d'aucun nouvel emprunt, sans le consentement des trustees. Le Gouvernement bulgare est tenu de ne prendre aucune mesure susceptible de diminuer la valeur globale des recettes affectées au service de l'emprunt [1].

Le paragraphe 2 de l'article VIII stipule : « Le Gouvernement bulgare s'engage à garantir les remboursements de capital dus pour tout versement sur le prix d'achat ou pour toute avance en nature ou en espèces, au moyen d'hypothèques contractuelles ou légales sur les terres occupées par les réfugiés. »

***

Le paragraphe 2 de l'article II contient la disposition classique que le produit de l'emprunt ne pourra être utilisé que conformément aux dispositions du Protocole. Seul le Commissaire peut libérer le produit de l'emprunt et uniquement, pour : 1° livraison aux réfugiés d'outils agricoles et autres objets nécessaires à leur établissement ; 2° logement ; 3° drainage et tout aménagement des terres destinnées à recevoir les réfugiés ; 4° amélioration des moyens de communication ; 5° dans des cas exceptionnels : prêts en espèces aux réfugiés ; 6° toutes autres affectations ayant trait à l'établissement rural des réfugiés, qui pourront être approuvés par le Commissaire (art. V).

Par ce même Protocole, le gouvernement s'engage à créer une organisation centralisée [2] pour s'occuper du pro-

1. Article III, paragraphe 4.
2. Article VI.

blème des réfugiés. Cette institution devait rédiger [1] un plan d'établissement qui sera soumis à l'approbation Commissaire et publié.

« Le Commissaire ne libèrera les sommes inscrites au compte de l'emprunt que pour les fins approuvées par lui, et il pourra, en tout temps, refuser de libérer des sommes à prélever sur l'emprunt d'établissement, s'il n'est pas assuré que les sommes déjà libérées ont été dépensées conformément aux conditions de son autorisation [2]. »

Les comptes annuels des dépenses effectuées sur les fonds de l'emprunt, seront soumis — par l'intermédiaire du Commissaire — au Conseil de la Société des Nations et publiés [3].

Le paragraphe 4 de l'article VII dispose que le Commissaire aura le droit à tout moment de se livrer à une enquête sur la façon selon laquelle une partie quelconque de l'emprunt aura été dépensée.

La rigueur de ces trois dernières dispositions fut sûrement dictée par le désir de tranquilliser les esprits chez les États voisins de la Bulgarie sur l'emploi de cet emprunt.

A l'article VIII du Protocole, le Gouvernement bulgare s'engage à fournir aux réfugiés 132.000 hectares de terres dont la nature et la situation doivent être approuvées par le Commissaire. Mais [4], aucun réfugié ne pouvait être installé avant que le Commissaire n'eût reçu une attestation du Gouvernement bulgare certifiant que les personnes installées étaient effectivement des réfugiés bulgares désireux de devenir citoyens bulgares. Cette disposition tend à empêcher le Gouvernement bulgare de faire des agglomérations massives de réfugiés près des frontières.

1. Article VII.
2. Paragraphe 2, alinéa 2 de l'article VII.
3. Paragraphe 3 de l'article VII.
4. Article IX.

Ce Commissaire avait pour mission d'abord d'établir les réfugiés. Mais en dehors de ces attributions spéciales, les autres attributions et droits de ce haut fonctionnaire, en ce qui concerne les garanties et le service de l'emprunt de la Société des Nations, sont pareils à ceux qu'ont, en général, les Commissaires de la Société des Nations et surtout fort ressemblants à ceux des Commissaires pour l'Autriche et la Hongrie, si on fait abstraction des pouvoirs extraordinaires de ces derniers.

Ce Commissaire pouvait nommer un remplaçant, sous réserve de l'approbation du Président du Conseil, s'il s'agissait d'une durée de plus de trente jours.

Contrairement à la lettre du Gouvernement bulgare, qui demandait que le contrôle soit exercé par une seule personne, l'article IV dispose la nomination de trustees[1], ainsi que pour tous les autres emprunts émis sous les auspices de la Société des Nations.

***

En dehors de ce contrôle exercé au nom de la Société des Nations, nous devons mentionner le contrôle spécial — côté politique de la question — dont fut chargé un Comité consultatif, dont la création était demandée dans les lettres cités plus haut des trois pays voisins de la Bulgarie. Nous citerons quelques aspects de l'activité de ce Comité spécial : le 1er décembre 1926, les Gouvernements hellénique, roumain et yougoslave, membres du Comité consultatif, envoyèrent une lettre au Conseil protestant contre la phrase suivante contenue dans le premier rappport du Commissaire de la Société des Nations à Sofia : « Enfin, le plan d'établissement général reste également subordonné,

1. Voir p. 197-199 sur leurs attributions.

dans une certaine mesure, aux décisions qui seront prises par le Conseil en ce qui concerne les dérogations à apporter à la règle de la zone de 50 kilomètres. Des propositions seront soumises à cet égard au Comité financier, lors de sa prochaine session. »

Les trois Puissances, membres du Comité spécial, considèrent que les dérogations déjà accordées par le Conseil étaient suffisantes, ils attirèrent l'attention sur le fait que toute nouvelle dérogation amènerait l'insécurité des frontières; or, cet emprunt avait été accordé aussi dans le but d'assurer la stabilité politique de la Bulgarie. Voilà comment la politique et l'économie sont dépendantes l'une de l'autre, et comment le but qu'a la Société des Nations d'assurer la paix, l'entraîne à s'occuper de la situation financière et économique des peuples.

Dans la séance du Conseil du 10 mars 1927, les représentants de la Roumanie, de la Grèce et de la Yougoslavie renouvelèrent leurs doléances au sujet de la zone de 50 kilomètres. Dans la séance du 15 septembre 1927, M. Comnène, délégué de la Roumanie, réitère la même demande.

***

En attendant l'émission de l'emprunt, la Banque nationale de Bulgarie obtint, le 26 août 1926, de la Banque d'Angleterre, une avance de 400.000 livres sterling.

A la fin de l'année 1926, les lois nécessaires à la mise en exécution du plan d'établissement des réfugiés, de même que celles sur les nouveaux statuts de la Banque d'émission avaient été votées en grande partie.

En octobre, l'Institut Autonome, chargé de diriger l'œuvre d'établissement des réfugiés avait été créé. M. Sarofoff prit la direction de cet Institut. Mais l'œuvre

d'établissement proprement dite, ne commença qu'au cours de l'été 1929 [1].

Ces formalités préliminaires à l'émission de l'emprunt ayant été accomplies, M. Molloff, Ministre des Finances bulgares, se rendit à Londres en novembre 1926, en vue des négociations de l'emprunt. Le 26 novembre 1926, il envoyait une lettre de Londres, au Président du Conseil, dans laquelle il annonce que, outre les recettes affectées au service de l'emprunt par le Protocole de 1926, seront aussi affectées à cet emprunt, les recettes groupées sous les chapitres XV et XVI du budget de l'année 1926-1927 provenant d'accises frappant non seulement le sel et l'alcool, mais aussi les « diverses boissons indigènes ou importées, le soda et la limonade » et « autres marchandises indigènes ou importées [2] ». Dans cette même letrre il est dit que la Commission Interalliée de Sofia a libéré les susdites recettes du droit général d'hypothèque qu'elle détient en vertu de la partie VIII du Traité de Neuilly [3].

Les sûretés de l'emprunt étaient ainsi renforcées, soit pour donner suite aux recommandations que faisait le Comité financier dans son rappport du 9 juin 1926, soit sous la pression du marché financier. D'ailleurs le fait que cette décision du Gouvernement bulgare fut communiquée au Conseil par lettre envoyée de Londres, où M. Molloff s'était rendu pour négocier l'emprunt, est assez significatif.

Ce renforcement des garanties après la signature du Protocole prouve assez que la Société des Nations est moins exigeante que ne sont les banquiers.

1. Dans la période antérieure à l'exécution du plan d'établissement des réfugiés, le Saint-Siège et la Ligue des Croix-Rouges, envoyèrent des secours pour les réfugiés, et établirent pour eux des tentes et des cuisines populaires.

2. Ces autres recettes sont énumérées à la p. 184 du *J. O.*, de février 1927.

3. Voir *J. O.*, 1927, p. 195.

Enfin, un emprunt de 7 p. 100 fut émis à la fin du mois de décembre 1926, sur les places de Londres et de New-York.

***

En s'occupant des réfugiés bulgares, la Société des Nations rendit un service non seulement à la Bulgarie, mais aussi aux pays voisins chez lesquels les attaques de comitadjis se raréfièrent par la suite.

Il faut noter cependant, que l'établissement des réfugiés bulgares fut beaucoup plus lent qu'en Grèce. La faute en est surtout à une certaine négligence du gouvernement qui ressort aussi des rapports du Commissaire. Tantôt il ne pouvait se procurer les terres pour l'établissement des réfugiés [1], tantôt il n'avait pas voté les lois nécessaires. Un autre empêchement est dû à la saison avancée — lors de la signature du Protocole — on fut obligé d'attendre le printemps pour commencer les travaux. Ensuite, des tremblements de terre causèrent de grands dommages, retardant ainsi l'œuvre entreprise.

***

Le contrôle pour la Bulgarie fut renforcé ultérieurement à la signature du Protocole. Nous voyons le Comité financier reparaître en scène de même que nous l'avons montré pour les autres pays.

Dans le rapport de décembre 1926, le Comité financier recommande au Conseil : 1° d'exiger que les statuts de la Banque nationale bulgare soient modifiés pour les rendre similaires aux statuts des autres banques centrales européennes ; et 2° de demander au Gouvernement bulgare l'envoi de renseignements périodiques à Genève concernant

1. Il dût recourir à l'expropriation, la plupart du temps, ce qui provoquait des complications juridiques.

la situation financière de la Bulgarie [1]. Ces recommandations prirent la forme de résolutions du Conseil, et le Gouvernement bulgare se vit dans l'obligation d'envoyer à la Société des Nations, tous les trois mois, des renseignements sur la situation financière de la Bulgarie et éventuellement de sa Banque d'émission. Nous sommes bien loin de la liberté d'action et du contrôle exercé par une seule personne, qu'exigeait le Gouvernement bulgare dans sa lettre de demande d'emprunt.

L'article I § 6 du Protocole de 1926 prévoit que le Commissaire restera en fonction jusqu'à ce que le Conseil ait décidé que ses services n'étaient plus nécessaires, « mais en aucun cas, avant que le produit de l'emprunt d'établissement n'ait été dépensé pour les fins envisagées ». Avant que les fonctions de ce Commissaire, concernant l'établissement des réfugiés et de l'emprunt aient pu prendre fin, elles furent prolongées par le deuxième Protocole bulgare (1928) qui charge ce même Commissaire de surveiller l'exécution du plan de restauration financière.

Section II

§ I

Emprunts émis par la Municipalité de Dantzig.

L'emprunt de la municipalité de Dantzig présente un caractère différent de tous les autres emprunts émis sous les auspices de la Société des Nations. Il n'est destiné ni à la restauration financière d'un pays, ni à l'établissement des réfugiés. C'est un troisième but, qu'on donne à un emprunt patronné par la Société des Nations, notamment :

1. Nous avons vu que le Gouvernement grec fut soumis à la même obligation.

de servir à des travaux municipaux d'utilité publique [1]. Il devait être employé pour la station hydroélectrique de Radaune, pour les lignes destinées à distribuer l'énergie électrique, pour les canalisations d'eau, pour les bassins filtrants d'épandages [2]. Il était donc destiné à consolider une situation économique normale, but pour lequel la Société des Nations n'avait jamais été dérangée auparavant.

D'ailleurs, cet emprunt est contracté par la Municipalité et non pas par le gouvernement, il est donc de la nature de ceux qui, habituellement, sont directement négociés entre les autorités qui empruntent et les établissements financiers. Il a été montré cependant à la page 123-124, pourquoi le Sénat de Dantzig fut amené à adresser une demande au Comité financier en 1925, par laquelle il sollicite son intervention auprès du Conseil, en vue de l'obtention du patronage de la Société des Nations à l'émission d'un emprunt municipal.

Cette intervention de la Société des Nations peut s'expliquer aussi par le statut spécial de Dantzig. En vertu des Traités et de sa Constitution, la Ville libre est placée «sous la protection» de la Société des Nations. Le nouveau statut de la Ville libre lui fut donné par les articles 100 à 108 du Traité de Versailles (28 juin 1919) et par la Convention complémentaire polono-dantzikoise, du 9 novembre 1920. La Société des Nations nomme un Haut Commissaire, résidant à Dantzig. La Ville libre ne peut contracter des emprunts extérieurs sans l'approbation préalable du Gouvernement polonais et, en cas d'objection de sa part,

1. La stabilité monétaire et l'équilibre budgétaires étaient assurés en 1925.

2. Voir *J. O.*, avril 1925, Mémorandum du Comité financier du 12 février 1925 (p. 615).

la question pouvait être soumise au Haut Commissaire de la Société des Nations[1]. Donc, à cause de cette responsabilité politique, la Société des Nations doit avoir l'œil sur les finances de Dantzig.

La Société des Nations, une fois saisie de la demande du Sénat de Dantzig, chargea M. Avenol, en février 1925, d'entreprendre une enquête à Dantzig. Le Comité financier rédigea un mémorandum.

La procédure d'intervention de la Société des Nations ayant été mise en mouvement, la Municipalité de Dantzig fut à même de reprendre, ce même mois de février 1925, les négociations avec les maisons d'émission de Londres. Un Engagement général y fut signé le 19 février 1925. Mais, il fut modifié à la suite d'un Arrangement intervenu le 13 mars 1925, entre la Municipalité et le Conseil du Port et des voies d'eau de Dantzig, en vertu duquel la municipalité faisait à ce Conseil une avance de 320.000 livres sterling aux mêmes conditions que l'emprunt contracté par la Municipalité, mais amortissable en dix ans. Le Conseil du Port avait le droit de retirer son acceptation avant le 1er avril 1925[2].

Pour donner suite aux recommandations du Mémorandum du Comité financier du 12 février 1925, la Municipalité commença des pourparlers avec le Gouvernement polonais et le Haut Commissaire de la Société des Nations. Tous ces entretiens furent en grande partie poursuivis et terminés à Genève. MM. Avenol et Arthur Salter[3] leur facilitèrent une heureuse issue.

1. Convention du 9 novembre 1920. Le Mémorandum du Comité financier du 12 février 1925, prévoit parmi les conditions préliminaires à l'accord du patronage de la Société des Nations : l'aboutissement des négociations à entamer avec le Gouvernement polonais d'un côté, et le Haut Commissaire de la Société des Nations de l'autre, à un accord. (Voir *J. O.*, avril 1925, p. 615.)

2. Le Conseil du Port et des voies d'eau accepta l'offre.

3. Représentant du Comité financier.

Le Gouvernement polonais, le Conseil du Port et le Haut Commissaire (sous réserve de la vérification par ce dernier de la concordance des conditions de l'emprunt avec le statut de Dantzig) approuvèrent tous le projet d'emprunt et signifièrent leur assentiment dans des déclarations signées par eux et soumises au Conseil [1].

De même, le rapport du Comité financier [2] recommanda au Conseil d'autoriser l'émission de l'emprunt municipal de Dantzig sous les auspices de la Société des Nations, mais sous réserve des conditions posées par lui dans son Mémorandum [3]. L'émission de cet emprunt, comme de celui de l'Esthonie, avait été en effet subordonnée à la réalisation de conditions préalables ; pour l'Esthonie, elles avaient été prévues dan le rapport du Comité financier et le Protocole ; pour Dantzig, le Protocole n'existant pas dans le Mémorandum du Comité financier seulement.

Le 14 mars 1925, le Conseil approuva l'émission de l'emprunt municipal sous l'égide de Genève, et, en plus, il déclare accepter « les responsabilités (y compris celle de nommer le commissaire fiduciaire) qu'il est prié d'assumer aux termes du contrat d'emprunt. »

La Société des Nations s'engage à patronner l'émission de cet emprunt, mais il n'y a pas de conclusion de Protocole. Le Conseil approuve un contrat, — dans la rédaction duquel, il est vrai, les parties furent obligées de tenir compte des recommandations du Comité financier [4] — conclu entre la Municipalité et des entreprises financières et non pas un

1. Voir rapport de M. Hymans, *J. O.*, avril 1925, p. 612 et annexe 760 *b* du *J. O.*, de la même année.

2. *J. O.*, 1925, annexe 760 a.

3. *J. O.*, avril 1925, p. 615.

4. Entre autres, quant à l'emploi de l'emprunt, on supprima du programme des dépenses, la construction d'un palais des foires et d'une station centrale thermique que le Comité financier avait désapprouvée.

Protocole élaboré à Genève. C'est pourquoi cet engagement n'aura pas la solennité qu'avait le Protocole, il pouvait être dénoncé par les banquiers dans deux hypothèses [1] : 1° si la Soicété des Nations refusait d'autoriser l'émission de l'emprunt, sous ses auspices ; 2° s'il se produisait avant l'émission, des événements politiques ou financiers, ou un cas de force majeure quelconque, compromettant, de l'avis des banquiers, la réussite de cette émission. En cas de dénonciation du contrat par les banquiers, aucune des parties ne pourra adresser de réclamations à l'autre.

D'ailleurs le Mémorandum du Comité financier paraît exclure toute responsabilité morale de la Société des Nations pour l'émission de cet emprunt municipal [2]. « Le Comité désire marquer nettement qu'il n'a en rien examiné la question de savoir si, dans les conditions proposées, il est matériellement possible d'émettre l'emprunt. Dans le cas de l'Autriche, de la Hongrie et de la Grèce, le Comité a donné aux emprunteurs éventuels son avis sur les conditions auxquelles les négociations pouvaient, selon lui, être raisonnablement poursuivies ; il a dans ces limites, assumé une certaine responsabilité morale, sinon officielle, quant au succès des négociations. Mais, dans le cas présent, le Comité n'a l'intention d'assumer aucune responsabilité de ce genre. » Une autre preuve de la précarité de la responsabilité de la Société des Nations quant à l'exécution du contrat, constitue l'article 30 de ce contrat : « Le Commissaire fiduciaire, ou son représentant, est dégagé de toute responsabilité, sauf en cas d'abus de confiance sciemment et intentionnellement commis. »

Si la responsabilité du Conseil n'est pas engagée, par

1. Article 32 du contrat.
2. *J. O.*, avril, 1925. p. 615.

contre, l'importance du rôle du Comité financier est accrue de ce fait ; car, tant les conditions préalables à l'émission de l'emprunt que les dispositions que nous étions habitués à lire dans le Protocole, se trouvent à cette occasion seulement dans le Mémorandum du Comité financier [1].

***

L'emprunt municipal fut émis avec plein succès à Londres, en avril 1925. Son montant est de 1.500.000 livres sterling, à 7 p. 100.

Il est garanti par les recettes brutes des entreprises municipales et par des hypothèques de premier rang sur des bâtiments et terrains appartenant à la Municipalité [2].

***

Le contrôle est confié à une seule personne pour l'emprunt municipal, ainsi que nous l'avons constaté pour l'emprunt de la Ville libre de 1927. L'Engagement général pour l'emprunt municipal de 1925 prévoit la nomination d'un commissaire fiduciaire pour veiller à l'exécution des dispositions du contrat d'emprunt dans l'intérêt des porteurs. Par résolution du 14 mars 1925 [3], M. Ter Meulen fut nommé trustee ; il fut en même temps chargé par le Conseil de dresser un rapprot annuel sur son activité. Ce

1. Dispositions qui sont passées dans l'Engagement général.

2. En ce qui concerne l'avance de 320.000 livres sterling faite au Conseil du Port, un amendement de l'Engagement général du 19 février 1925 dispose que : *a*) « le Conseil du Port s'engage à ne disposer par vente ou autrement des propriétés données en garantie du service de l'emprunt, qu'à la condition d'y substituer des terrains de valeur et de composition analogues ; *b*) les garanties à donner par le Conseil du Port ne dépasseront pas en pourcentage de la somme prêtée les conditions faites à la Municipalité de Dantzig par ses prêteurs ». (*J. O.*, avril 1925, p. 622).

3. *J. O.*, avril 1925, p. 612.

rapport sera adressé au Conseil et communiqué au Haut Commissaire de la Société des Nations.

Les atributions de ce trustee sont les suivantes : 1° le contrôle des hypothèques qui constituent la garantie de l'emprunt et qui sont prises à son nom ; 2° le droit d'examiner les comptes dans lesquels sont inscrites les recettes brutes des entreprises municipales, recettes qui sont affectées comme garantie de l'emprunt ; 3° le contrôle des dépenses effectuées au moyen du produit de l'emprunt, en vue de restreindre lesdites dépenses aux fins pour lesquelles l'emprunt a été émis.

Pour faciliter la tâche du trustee, les recettes brutes des entreprises municipales sont centralisées et, la Municipalité détache de ce compte, pour le verser à la Banque de Dantzig, le montant nécessaire au service de l'emprunt. Le trustee peut contrôler le compte central, ceux des entreprises municipales, et même la comptabilité de la Municipalité. Quant aux hypothèques, elles sont prises au nom du trustee. Pourtant la municipalité a le droit de disposer de ces terrains, ou de remplacer ces terrains ou la garantie qui leur est substituée par d'autres terrains ou garanties, à la condition que, de l'avis du turstee, la garantie de l'emprunt ne se tourve pas de ce fait amoindrie [1].

Le produit de l'emprunt est versé à un compte spécial à la Banque de Dantzig, au nom du trustee. Les dépenses ne peuvent être effectuées qu'après remise de pièces justificatives attestant que les lois nécessaires à l'émission de l'emprunt et à l'exécution de l'Engagement général ont été votées.

Postérieurement aux résolutions du Conseil du mois de mars, la British Overseas Bank et MM. Helbert, Wagg and

1. *J. O.*, avril 1925, p. 618.

C°, d'accord avec le trustee, demandèrent à la Municipalité d'insérer dans l'Engagement général, deux articles. Ces deux articles étendent les attributions du Conseil et du trustee. L'un d'eux stipule : « En cas d'infraction de la Municipalité à l'une quelconque des clauses du présent contrat, le commissaire fiduciaire (trustee) attirera l'attention de la Municipalité sur ladite infraction ; au cas où il n'y serait pas remédié dans les quatorze jours qui suivront ledit avertissement, le commissaire fiduciaire attirera l'attention du Conseil de la Société des Nations sur cette situation, et, si le commissaire fiduciaire, d'accord avec le Conseil susmentionné, retient l'infraction, ou si la Municipalité n'a pas fait réparation dans les dix jours qui suivront la décision par laquelle ledit Conseil aura retenu cette infraction, le principal et les intérêts des obligations en circulation, deviendront immédiatement exigibles et payables : le commissaire fiduciaire (à moins qu'il n'ait été informé dans l'intervalle par les banquiers que ledit principal et lesdits intérêts ont été payés), procédera, en vue du paiement dudit principal et desdits intérêts, à l'exécution forcée de la partie des biens hypothéqués qu'il jugera nécessaire de réaliser. »

L'autre article prévoit que : en cas de conflit entre la Municipalité et les banquiers ou le commissaire fiduciaire, si le différend, de l'avis de ce dernier, est susceptible d'être soumis au Conseil, la Municipalité s'engage à se soumettre à la décision du Conseil ou de toute personne désignée par le Conseil à cet effet. De même, Dantzig pourra, au nom de la Municipalité, en appeler au Conseil, en cas d'abus de pouvoirs du trustee, et la Municipalité s'engage à se soumettre à toute décision du Conseil [1].

1. *J. O.*, juillet 1925, p. 969.

L'Engagement général laissait au trustee la faculté de se faire remplacer par un représentant ou un délégué. Cette même disposition se trouve dans le Protocole esthonien, mais on ne lui donna pas suite, tandis que M. Ter Meulen — trustee pour l'emprunt municipal de Dantzig — s'empressa d'en faire usage [1]. Il désigna pour le représenter la Banque de Dantzig. C'est un argument en plus en faveur de la thèse de la légèreté du contrôle institué à Dantzig. Car, jamais on ne s'était avisé à Genève, de confier le contrôle à une institution nationale du pays emprunteur, aussi indépendante fût-elle. Il est incontestable que la Banque centrale allait être plus inclinée à défendre les intérêts de la Municipalité plutôt que ceux des porteurs de titres.

Pourtant, le sentiment de respect de ses obligations et de probité de la Ville libre firent que la Société des Nations n'eut pas à se plaindre de n'avoir pas été plus exigeante. Le trustee déclare dans son premier rapport soumis au Conseil [2]... « le système de contrôle approuvé par le Conseil a fonctionné sans heurts et d'une manière efficace. »

Il faut rappeler que le contrôle institué pour l'emprunt municipal et l'emprunt de la Ville libre présentent des caractères communs : un seul trustee — d'ailleurs le même, M. Ter Meulen — se faisant représenter par la même personne morale : la Banque de Dantzig.

***

Quant au rôle de la Société des Nations postérieurement à l'émission de l'emprunt, nous mentionnerons que le Conseil fut saisi par le Comité financier le 15 septembre 1925 d'une demande faite à ce dernier par le trustee. Le

1. Ainsi qu'il le fit en qualité de trustee de l'emprunt de Dantzig de 1927.
2. Pour la période 15 mars 1925-15 mars 1926. *J. O.*, juin 1926, p. 785.

trustee demandait une nouvelle attribution, — en dehors des trois attributions principales énumérées plus haut, — qui devait consister dans le droit pour lui, d'autoriser la Municipalité à faire des virements entre les divers articles du programme de dépenses. Ceci constitue un large pouvoir de disposition.

Une autre demande de modification du programme d'utilisation de l'emprunt municipal est adressée au Conseil, par lettre du 15 août 1927, elle émane du Sénat de Dantzig. Le Sénat informe le Conseil qu'à la suite d'un emprunt que le Conseil du Port vient de contracter[1], ce dernier a remboursé à la municipalité 7 millions de gulden ; mais comme : « En vertu des dispositions du contrat d'emprunt, cette somme ne peut être utilisée pour d'autres objets, à moins que le Conseil de la Société des Nations n'y ait donné son assentiment préalable[2] », il demande cet assentiment.

Le Conseil, comme pour toutes les autres modifications concernant les emprunts d'États, renvoya cette question au Comité financier. Et, ce n'est que sur la proposition du Comité financier que le Conseil autorisa l'emploi du solde disponible provenant du remboursement du prêt consenti au Conseil du Port, dans le but que lui destinait la Municipalité [3]. Ces demandes de dépenses furent accompagnées de mémoires détaillés et de devis.

1. Voir plus bas.

2. *J. O.*, octobre 1927, p. 1102.

3. Pour le développement de la voie de communication reliant Dantzig au faubourg de Neufahrwasser, pour les travaux d'extension de l'abattoir municipal, pour la construction de logements, etc.

§ II

Emprunt émis par le Conseil du Port et des voies d'eau de la Ville libre.

Un autre cas tout à fait exceptionnel d'intervention de la Société des Nations en matière d'emprunts d'État eut lieu en 1927.

En mars 1927, le Conseil fut saisi, par le rapport du Comité financier, d'une demande d'autorisation d'emprunt émanant du Conseil du Port et des voies d'eau de la Ville libre [1]. Cet emprunt devait être d'un montant de 20 millions de gulden et, destiné en partie à rembourser la dette du Conseil du Port envers la Municipalité de Dantzig et en partie à des travaux d'aggrandissment du Port. Le Comité financier fut d'avis que l'emprunt pourrait être autorisé par le Conseil, mais à une seule condition : qu'il soit émis après l'emprunt de la Ville libre.

Cette condition fut supprimée par le Conseil le 17 juin 1927, à la demande du Dr Sahm, Président du Sénat de Dantzig, qui allégua l'urgence des travaux d'aggrandissement du Port.

L'emprunt fut émis en juillet 1927, sur les marchés de New-York et d'Amsterdam.

Il est gagé par une hypothèque de permier rang sur les biens du Port et sur ses recettes.

Il est vrai que pour cet emprunt non plus, la responsabi-

1. Le Conseil du Port et des voies d'eau est un organisme mixte dantzico-polonais. Il est composé en parties égales de commissaires polonais et dantzikois. Comme on le sait, le Port de Dantzig est un organe autonome, indépendant tant de la Ville libre que de la Pologne. Il a la propriété de tous les biens qui font partie du Port et desservant le Port se rattachent à l'administration ou à l'exploitation des voies ferrées.

lité de la Société des Nations ne fut pas engagée. Le Conseil n'établit aucun système de contrôle, même aussi restreint qu'il le fut pour l'emprunt municipal de Dantzig, L'autorisation du Conseil, dans le cas de cet emprunt, est d'ordre plutôt administratif, étant donné la situation spéciale du Conseil du Port.

CHAPITRE VIII

CAS OU LA SOCIÉTÉ DES NATIONS SE LIMITA A DONNER DE SIMPLES AVIS CONSULTATIFS SANS ASSUMER AUCUNE RESPONSABILITÉ

Jusqu'à présent, nous nous sommes occupés des cas où la collaboration financière de la Société des Nations fut très poussée, maintenant nous traiterons des cas où cette collaboration fut plus atténuée, où elle donna de simples « avis » sans assumer aucune responsabilité. Nous verrons qu'elle n'a pas un seul système d'accord d'aide financière [1] et il se peut fort bien que dans l'avenir nous voyons paraître de nouvelles formes de collaboration financière avec la Société des Nations.

L'entr'aide financière internationale organisée à Genève peut embrasser différentes formes. L'aspect de l'intervention financière de la Société des Nations varie suivant le pays et le moment où le problème de restauration financière se pose. Car si la Société des Nations a refusé d'accorder son appui à l'émission d'un emprunt d'État à des pays qui s'adressaient à elle pour la première fois, elle a, d'un autre côté, refusé cet appui à des pays de la reconstruction financière desquels elle s'était occupée auparavant (tels que : la Hongrie, la Bulgarie, etc.).

1. D'ailleurs dans le chapitre précédant déjà nous avons vu la procédure d'intervention de la Société des Nations se plier aux circonstances.

Section I

Le Conseil de la Société des Nations s'étant déclaré disposé à prendre en considération toute demande qui pourrait lui être adressée par les États, au sujet d'avis techniques émanant de ses conseillers compétents, les États intéressés ne manquèrent pas de faire usage de cette invitation.

Dans cette première section un aperçu sommaire sera donné sur les cas où on sollicita de simples avis consultatifs à la Société des Nations, des cas où les pays solliciteurs d'emprunts d'État n'obtinrent que des conseils concernant une sage politique financière et des cas où le gouvernement intéressé renonça de lui-même à toute collaboration financière avec la Société des Nations [1]. Il n'y a que Dantzig et l'Esthonie qui ayant fait par la suite une autre demande à la Société des Nations obtinrent l'aide de cette dernière dans l'émission d'un emprunt d'État.

§ I

Demande de Dantzig à la Société des Nations.

En raison de sa responsabilité politique, la Société des Nations fut amenée à s'occuper très tôt des difficultés financières de la Ville libre.

D'ailleurs, la résolution des problèmes économiques et financiers de Dantzig était d'autant plus urgente qu'ils présentent de curieuses anomalies : l'économie de Dantzig dépend principalement du commerce polonais, tandis que ses finances dépendaient de la politique monétaire de l'Allemagne, car c'était le mark qui circulait à Dantzig tout de

1. Ces demandes seront exposées dans l'ordre chronologique.

suite après la guerre. Le mark circulant à Dantzig, son cours dépendait des fluctuations de la monnaie allemande ce qui eut pour résultat que : Dantzig subit les conséquences désastreuses de l'inflation monétaire allemande, sans avoir aucun de ses avantages momentanés. La situation financière de Dantzig fut aggravée par les charges que lui imposait le Traité de Versailles [1].

Par un rapport du Haut Commissaire de la Ville libre en date du 21 mai 1921, Dantzig demanda à la Société des Nations de procéder à un examen de sa situation financière en vue de l'obtention d'un emprunt.

Le Conseil chargea le Comité financier de s'occuper de la question et demanda son avis au Président du Sénat de Dantzig.

Le 27 août 1921, le Président du Sénat de Dantzig envoie une lettre à Genève [2] dans laquelle : *a*) il expose les doléances de la Ville libre en ce qui concerne les charges résultant des Traités de Paix [3] ; *b*) exprime l'intention de Dantzig de faire tous ses efforts pour garantir son indépendance financière, mais que ce but ne saurait être atteint sans l'appui de la Société des Nations pendant les premières années ; c'est pourquoi *c*) il sollicite l'entremise de la Société des Nations pour l'obtention d'un crédit à long terme de 200 millions de marks qui serait destiné à mener à bien « le travail urgent de fondation et de développement de l'État au cours des prochaines années ».

En septembre 1921, le Comité financier envoya MM. Avenol et Janssen à Dantzig, pour étudier non seulement la situation de la Ville libre, mais aussi les intérêts spéciaux

1. Voir p. 174-175.
2. *J. O.*, juin 1922, p. 643.
3. Voir note 3, p. 174.

de la Pologne et les questions soulevées par les principales Puissances alliées et associées. A la suite de cette enquête, un rapport fut rédigé par le Comité financier. Ce rapport prévoyait des économies dans l'administration de la Ville libre. Il lui fut envoyé pour qu'elle présentât ses observations. Les observations de la Ville libre de même que certaines remarques du Haut Commissaire furent soumises au Conseil. Ce dernier les remit, le 2 septembre 1922, au Comité financier le priant de lui adresser un nouveau rapport.

Les conseils que le Comité financier donnait à la Ville libre portent surtout sur la réforme monétaire. Une nouvelle monnaie devait être introduite à Dantzig, dès le mois de septembre 1922. En exécution d'une Convention de 1920, par laquelle Dantzig s'était engagé à se concerter avec la Pologne, en cas d'unification de leurs sytèmes monétaires, — des pourparlers furent engagés dans ce sens. Ces négociations entre la Pologne et Dantzig se poursuivirent à Genève sous les auspices du Comité financier et aboutirent à la signature d'un arrangement en septembre 1923 [1]. Cet arrangement prévoit la création à Dantzig du « gulden », unité monétaire nouvelle, équivalent à un vingt-cinquième de la livre sterling, cours voisin de celui du « zloty » (monnaie polonaise). Le premier juin 1924, en effet, le gulden devint le seul moyen légal de paiement sur le territoire de Dantzig.

De plus, le Comité financier recommanda [2] la création d'une nouvelle Banque d'émission. La Ville libre ne manqua pas de suivre ce conseil et en mars 1924, la Banque de

1. *J. O.*, novembre 1923, p. 1485.

2. En tenant compte aussi des recommandations du Dr Volkmann (sénateur des Finances de Dantzig), recommandations contenues dans un plan de réformes approuvé par le Sénat de Dantzig.

Dantzig ouvrit ses guichets. Le point fondamental des statuts de cette nouvelle Banque d'émission est celui de l'indépendance complète de cette Banque vis-à-vis de l'État. Quant aux autres dispositions du statut, elles sont de celles communes aux autres Instituts d'émission, fonctionnant d'après les indications de la S, D. N.

Comme l'on voit, il n'est pas question de l'émission d'un emprunt extérieur patronné par la Société des Nations comme l'avait demandé le Président du Sénat dans sa lettre citée plus haut. Le Comité financier ne considéra pas la situation financière de Dantzig assez grave pour nécessiter la conclusion d'un emprunt à long terme. Il était d'avis que le problème financier de Dantzig pouvait être résolu par la substitution au mark allemand d'une monnaie saine et par l'allègement du fardeau des réparations. Quant aux ressources immédiates, la Ville libre pouvait se les procurer par l'émission de bons à court terme.

Le Conseil, par résolution du 9 septembre 1922, recommande à la Ville libre de procéder sur son territoire ou ailleurs, à l'émission de bons du Trésor libellés en une monnaie étrangère suffisamment stable. « Ces bons seraient, par exemple, de six mois à un an. Cette façon de procéder ne serait pas critiquable s'il était reconnu qu'elle est seulement une premièr étape vers l'adoption d'une nouvelle monnaie [1]. »

Ces quelques réformes exécutées selon les conseils du Comité financier furent salutaires pour Dantzig et la preuve est le taux favorable de l'émission de son emprunt tant municipal que de restauration financière, et la ponctualité avec laquelle la Ville libre a fait face depuis à ses engagements pécuniaires.

1. *J. O.*, novembre 1922, p. 1242.

§ II

Demande de l'Albanie à la Société des Nations.

Au mois de novembre de l'année 1921, le Conseil de la Société des Nations envoya en Albanie une Commission, avec le but de faire cesser les troubles politiques qui ravageaient ce pays. Malgré cette destination strictement politique, dans le rapport que cette Commission adressa au Conseil, elle émit l'avis que la Société des Nations, étendît « au domaine économique l'appui prêté à l'Albanie [1] ». Elle préconisait l'envoi d'experts en Albanie, qui procéderaient à l'amélioration de l'administration de ce pays et favoriseraient son développement économique.

En effet l'Albanie, comme tout jeune pays, ne possédait pas encore des éléments suffisamment expérimentés en matière financière, administrative et économique. C'est pourquoi le 25 mars 1922, le Gouvernement albanais demanda à Genève des experts qui établiraient pour elle un plan de réformes.

La Société des Nations désigna les experts [2] destinés à entreprendre une enquête en Albanie. Ces experts s'informèrent sur les mines, forêts, agriculture, transports, forces hydrauliques, etc., et conclurent que l'Albanie avait suffisamment de ressources économiques pour avoir l'indépendance politique, mais qu'elle avait besoin des capitaux étrangers pour mettre en valeur ces richesses. Pour obtenir ces capitaux, il fallait inspirer confiance aux capitalistes étrangers par une bonne administration et la sécurité

1. *J. O.*, 1923, p. 504.
2. MM. Calines et Rosenborg du Secrétariat Général de la Société des Nations.

publique du pays. De même il était indispensable que l'Albanie se créa une Banque d'émission et plusieurs Banques commerciales et agricoles.

Pour l'aider dans cette tâche, le Comité financier suggéra au Conseil de nommer un conseiller en Albanie. Le choix du Conseil porta sur M. Hunger, ancien Gouverneur de Batavia. Ainsi une nouvelle forme de collaboration de la Société des Nations était inaugurée.

Il resta en Albanie du mois de juin 1923, jusqu'en septembre 1924. Duant son séjour en Albanie, il donna de précieux conseils au gouvernement sur les économies à réaliser, sur l'augmentation du rendement des impôts. Il obtint même du Comité financier en septembre 1923 un plan pour l'organisation de la Banque centrale albanaise. De même, il recommanda la réorganisation du Ministère des Finances et la création d'une Cour des Comptes.

Pourtant, des difficultés naquirent entre le gouvernement et le conseiller : le gouvernement attendait des résultats plus immédiats des réformes entreprises selon les avis du conseiller, et ce dernier se plaignait de ne pas recevoir suffisamment d'informations de la part du gouvernement. C'est pourquoi, le Gouvernement albanais, résilia le contrat du conseiller, soi-disant pour cause d'économies, tout en rendant hommage à M. Hunger pour sa haute moralité.

Cette forme de collaboration de la Société des Nations est très originale, nous voyons le Conseil de la Société des Nations désigner un conseiller auprès d'un gouvernement, conseiller qui, cependant, a la qualité de fonctionnaire du Gouvernement albanais du moment que son contrat peut être résilié par la seule volonté du gouvernement et non par la Société des Nations (comme dans le cas

des Commissaires). Le Conseil a été simplement averti de la mesure qu'avait prise le Gouvernement albanais. D'ailleurs, une immixtion plus poussée de la Société des Nations dans ce pays eût été déplacée du moment que le Gouvernement albanais n'avait pas émis d'emprunt garanti par la Société des Nations, pour donner à cette dernière le droit de veiller à l'emploi et au paiement de l'emprunt. Le Gouvernement albanais avait eu simplement recours à un spécialiste, que lui recommanda la Société des Nations sans engager sa responsabilité en quoi que ce soit.

Les choses en étaient là, lorsque la Convention de Lausanne de 1923 pour l'échange obligatoire des populations grecques et turques, déclancha l'invasion du territoire de l'Albanie par des réfugiés albanais. La Grèce excédée par les réfugiés grecs qui lui venaient, cherchait à leur faire place en chassant le plus de turcs possible. Or, selon M. Mehdi Frasheri [1], les grecs obtinrent par la violence des déclarations de la part des albanais vivant en Grèce (surtout dans la Macédoine grecque et dans l'Epire méridional) qu'ils étaient turcs ; du moment qu'ils avaient déclaré être turcs, ils furent envoyés en Asie Mineure en vertu de la Convention de Lausanne, en échange des grecs d'Asie Mineure venus en Grèce. Les albanais, après avoir enduré en Asie Mineure les pires misères, se réfugièrent en Albanie. Telle fut la principale origine des réfugiés albanais, dont le nombre en 1926 était de 7.500. Mais, d'autres albanais n'allaient pas tarder à se diriger vers l'Albanie venant de Constantinople. L'Albanie, État petit et pauvre, ne pouvait pas héberger ces réfugiés sans aide extérieure. C'est pourquoi, le Gouvernement albanais

1. *J. O.*, février 1926, p. 153.

fit une demande d'emprunt à la Société des Nations par lettre du 7 décembre 1925, adressée au Secrétaire Général de la Société des Nations.

Le 14 décembre 1925, M. Mehdi Frasheri, délégué de l'Albanie, fit devant le Conseil une demande pour l'obtention, sous l'égide de Genève, d'un emprunt de 3 millions de francs-or, en vue de la création d'un Office Autonome pour l'établissement des réfugiés, ainsi qu'il avait été fait en Grèce.

Le Conseil chargea le Secrétariat Général de saisir les organisations compétentes de l'étude de cette demande. Mais Sir Austen Chamberlain, délégué de l'Angleterre, attira l'attention du Conseil sur le point que si la Société des Nations se laissait émouvoir par toutes les requêtes de secours financiers que lui feraient ses membres, elle assumerait des obligations que « n'envisageaient ni ses créateurs, ni sa constitution ».

Le fait est que la Société des Nations ne patronna pas l'emprunt albanais. Son intervention eut un caractère simplement humanitaire sans entraîner sa responsabilité en ce qui concerne le service d'un emprunt international. La résolution suivante que l'Assemblée prit au cours de sa VII^{e} Session ordinaire, indique le rôle auquel la Société des Nations se limita dans la question des réfugiés albanais : « L'Assemblée invite le Conseil à demander au Haut Commissaire pour les réfugiés et à l'Organisation internationale du Travail d'étudier comment les mesures de protection, de placement et d'assistance déjà prises en faveur des réfugiés russes et arméniens pourraient être étendues à d'autres groupes analogues de réfugiés. »

§ III

Demande de l'Esthonie à la Société des Nations.

L'Esthonie, à peine appelée à la vie internationale, après la guerre, et ayant subi les conséquences désastreuses d'une révolution bolchevistes, se trouva dénuée de toutes ressources. Elle eut recours aux avances des États-Unis, de l'Angleterre, de la France, du Danemark et surtout de la Finlande.

En faisant de notables efforts, l'Esthonie réussit à équilibrer son budget de 1922 et de 1923. Mais une mauvaise récolte en 1923, la dépréciation du mark esthonien [1] et la diminution de la réserve d'or et de devises étrangères, amenèrent le Gouvernement esthonien à faire appel à la Société des Nations. Le 12 septembre 1924, le Gouvernement esthonien adressa une lettre au Comité financier dans laquelle il lui décrit la situation financière du pays et lui fait part de son intention de reviser ses méthodes financières et de procéder à la stabilisation de sa monnaie sur la base de l'or. En vue de l'accomplissement de cette tâche, il demandait au Comité financier de nommer deux conseillers techniques en Esthonie. Mais le Comité financier ne pouvait agir sans l'autorisation du Conseil, c'est pourquoi le lendemain, 13 septembre 1924, M. Pusta, Premier délégué de l'Esthonie à l'Assemblée envoya la lettre suivante au Conseil cette fois-ci : « J'ai l'honneur de vous prier, au nom du Gouvernement esthonien, désireux de posséder un avis autorisé sur la situation financière et monétaire de

1. A cause des demandes incessantes de billets adressées à l' « Eesti Pank » tant par le gouvernement pour les besoins du budget que par des entreprises industrielles, et auxquelles la Banque était obligée de faire face en émettant du papier-monnaie.

l'Esthonie, de bien vouloir, en séance privée du Conseil, demander à celui-ci d'inviter le Comité financier de la Société des Nations à m'entendre sur cette question et à procéder à son étude en vue de l'avis sollicité [1]. » Donc, il s'agit simplement d'une demande d'avis ; il n'est pas question d'enquête en vue d'un emprunt non plus que de la nomination d'un conseiller comme en Albanie. C'est une autre forme de collaboration financière avec la Société des Nations que nous retrouverons d'ailleurs à l'occasion de la Roumanie.

En janvier 1925, MM. Avenol, Secrétaire Général-adjoint de la Société des Nations et Loveday, chef du service de documentation économique, se rendirent à Tallinn. La délégation prépara un rapport qui servit de base aux recommandations que le Comité financier adressa par la suite au Gouvernement esthonien et contenues dans un rapport publié avec l'autorisation du Conseil et l'assentiment du Gouvernement esthonien.

Le rapport du Comité financier reconnaît que l'organisation agricole en Esthonie a fait des progrès remarquables, mais que pour assurer l'assainissement du pays une réforme monétaire et bancaire s'imposait. D'ailleurs, c'est sur ces questions que le Gouvernement esthonien avait demandé l'avis du Comité financier. Par conséquent, le Comité financier conseilla la modification des statuts de la Banque d'Esthonie d'après les statuts des Banques centrales d'Autriche, de Hongrie, etc. Deux réformes capitales étaient nécessaires : 1° l'indépendance de l'Instiut d'émission, en le soustrayant ainsi complètement à l'autorité du Ministère des Finances ; 2° exclusion du portefeuille de

1. *J. O.*, octobre 1924, p. 1299.

l' « Eesti Pank » de toutes traites dont la période de recouvrement était supérieure à dix mois. En effet, ce qui avait surtout ébranlé la situation de l'Institut d'émission de l'Esthonie c'était la quantité considérable de crédits en suspens. De même, le Comité financier recommanda la création d'un Institut hypothécaire qui se chargerait des opérations de prêt à long terme.

Pour donner suite à ces recommandations du Comité financier, le Conseil adopta la résolution suivante : « Le Conseil prend note avec satisfaction de la collaboration officieuse qui vient d'être instituée entre le Comité financier et le Gouvernement esthonien sous la forme d'avis à donner, sur sa demande, à ce gouvernement en ce qui concerne la politique bancaire et financière du pays. » La collaboration de la Société des Nations se borna à donner des avis à l'Esthonie en ce qui concerne sa réforme bancaire et monétaire sans instituer aucune forme de contrôle.

§ IV

Demande de l'Arménie à la Société des Nations.

L'origine des réfugiés arméniens est toujours la Convention de Lausanne. Les arméniens réfugiés dans la République arménienne venaient de Grèce, — où ils avaient été envoyés avec les autres chrétiens échangeables — ou directement de Turquie, surtout de l'Asie Mineure. Leur nombre était d'environ 438.500. Mais ce ne sont pas tellement les arméniens réfugiés dans la République arménienne dont la situation préoccupait la Société des Nations que plutôt les « candidats réfugiés ». Ces derniers, s'étaient réfugiés dans d'autres pays que l'Arménie, par exemple

en Syrie, à Beyrouth et Alep, à Damas, en Grèce, en Turquie, en Bulgarie, en Palestine, en Mésopotamie, dans l'île de Chypre et jusqu'en France, etc.. et, dont ces pays se seraient débarrassés avec plaisir.

Dans la séance du 26 septembre 1925, le Conseil, prenant acte de la résolution de l'Assemblée du 6 septembre 1925, adopta une résolution sur l'établissement des réfugiés arméniens. Elle prévoyait la création d'une « Commission d'établissement des réfugiés arméniens », formée de tout au plus cinq commissaires (l'un d'eux fut le Dr Fridjof Nansen), ayant pour mission d'installer les réfugiés arméniens sur le territoire de la République arménienne.

A la suite d'un long séjour de cette commission en Arménie, elle fut chargée par décision du Conseil du 10 juin 1926 de rédiger un plan d'établissement des réfugiés et d'irrigation (pour rendre cultivables certaines terres). Ce plan de la Commission d'établissement des réfugiés arméniens prévoit l'émission d'un emprunt d'État sous le patronage de la Société des Nations, analogue à ceux accordés à l'Autriche, la Hongrie, la Grèce, la Bulgarie. Il est assez rare qu'une demande d'emprunt émane d'un organisme créé par la Société des Nations [1]. Mais, chose étrange, le Comité financier, généralement si prompt à soutenir les demandes d'emprunts d'État, jugea, — dans son rapport soumis au Conseil en septembre 1926, — que le projet d'irrigation et d'établissement de la Commission est techniquement acceptable, mais qu'il croit que dans la situation juridique et politique actuelle de l'Arménie, la Société des Nations n'accepterait aucune responsabilité en ce qui concerne un emprunt international. Mais le Comité finan-

1. Nous avons signalé un cas analogue en Grèce en 1923 et pour Dantzig.

cier juge très intéressante la proposition du projet concernant l'acquisition de fonds, grâce à la bonne volonté de personnes ou d'organsations privées à titre de prêt ou à titre de don. Et que, si on lui demandait, le Conseil pourrait nommer des personnes compétentes, chargées de veiller à ce que les fonds soient dépensés conformément aux dispositions du projet. C'était refuser carrément le concours de la Société des Nations à l'émission de l'emprunt.

La cause de cette rigueur du Comité financier est vraiment péremptoire. Il faut se rappeler que la République arménienne fait partie de l'U. R. S. S. Or, pour émettre un emprunt, il aurait fallu donner des garanties. Mais comment le faire sous le régime socialiste soviétique ? Si la Société des Nations avait voulu créer comme en Grèce un Office Autonome et lui attribuer — pour garantir le service de l'emprunt — la propriété des terres destinées aux réfugiés, ou bien lui octroyer une hypothèque de premier rang sur ces domaines, elle se serait heurtée au principe fondamental dans l'U. R. S. S. : la terre est nationalisée, il ne peut être question de propriété privée . Donc, au point de vue juridique, les principes admis par la Société des Nations et l'Arménie sont diamétralement opposés. Le système de contrôle institué par la Société des Nations dans les pays ayant émis un emprunt avec son concours était tout aussi incompatible avec les conceptions juridiques actuelles de l'Arménie : une république socialiste ne pouvait accepter le contrôle émanant de ressortissants d'États capitalistes. Et, toutes autres propositions de la Société des Nations se seraient heurtées à une diversité d'institutions qui aurait rendu illusoire toute garantie[1].

1. Par exemple la garantie de la Banque d'Etat, est inefficace, car l'U. R. S. S. ignore le principe de l'indépendance des Banques centrales.

Patronner un emprunt dans ces conditions, c'eût été accorder des conditions plus favorables à un État non membre que celles consenties aux États membres de la Société des Nations. D'ailleurs, les banquiers n'auraient jamais avancé les fonds dans ces conditions. Le 16 septembre 1926, le Conseil approuve le rapport du Comité financier « y compris, en particulier, la conculsion à laquelle le rapport aboutit, à savoir que la collaboration du Conseil à une opération financière, sous la forme et dans la mesure où il existe des précédents (restauration financière de l'Autriche et de la Hongrie, établissement des réfugiés en Grèce), n'est pas dans ce cas, praticable ». C'est un refus bien catégorique. Mais « le Conseil invite néanmoins le Secrétaire Général de la Société des Nations à recevoir les offres qui seraient faites par des groupes financiers arméniens et, au cas où ces offres apparaîtraient dignes d'être retenues, à les soumettre à l'examen du Conseil ».

Le Dr Nansen prit en main la tâche de l'établissement des réfugiés arméniens. Le 16 juin 1927, il présenta au Conseil un rapport très émouvant sur la situation de ces réfugiés. Il dit que si le Gouvernement arménien se charge, comme il l'avait promis, à pourvoir aux travaux d'irrigation nécessaires aux terres qui, si elles étaient irigées, seraient très fertiles, lui se chargeait, d'un autre côté, à trouver l'argent nécessaire au transport des réfugiés et à leur établissement sur le sol irrigué. Pour aboutir à cette fin, le Dr Nansen assura qu'il lui fallait seulement 300.000 livres sterling, c'est pourquoi, il adressa un chaleureux appel à la Société des Nations, en la suppliant de faire son possible pour aider ce peuple dont le sort fut tragique de tout temps. MM. Stresseman et Austen Chamberlain promirent, dans cette même séance, au Dr Nansen de transmettre sa

demande à leurs gouvernements respectifs. En même temps, le procès-verbal de cette séance de même qu'une invitation du Conseil à accueillir favorablement la demande du Dr Nansen furent envoyés à tous les gouvernements.

Pourtant, il paraît qu'on ne s'empressa pas à répondre à cette sollicitation, car dans la séance du Conseil du 22 septembre 1927, le Dr Nansen déclare que, si en qualité de Haut Commissaire de la Société des Nations, il ne peut rien obtenir du Conseil pour l'Arménie, il donne sa démission de la fonction qu'il occupe. Nous voyons que, à cette occasion aussi, le Dr Nansen a mis tout son cœur à l'œuvre d'établissement des réfugiés dont il eut la lourde charge.

Par la suite, plusieurs gouvernements, entre lesquels les Gouvernements allemand, norvégien, roumain, grec, des Pays-Bas, de la Suisse et du Luxembourg envoyèrent des contributions. Des arméniens contribuèrent aussi avec plus de 100.000 livres sterling. Ces sommes permirent au Dr Nansen de commencer les travaux d'établissement en attendant de nouveaux fonds. Les travaux d'irrigation, de drainage et d'établissement des réfugiés furent poursuivis grâce surtout aux efforts de la République socialiste arménienne.

Nous avons vu, dans ce paragraphe, un cas où la Société des Nations a refusé de patronner l'émission d'un emprunt, mais elle n'a pas hésité à charger un des siens, le Dr Nansen de s'intéresser à l'œuvre pour l'accomplissement de laquelle on avait sollicité sa collaboration financière, et même elle obtint des aides pour cette œuvre. Il faut noter cependant que ces aides comme leur nom l'indique étaient données à titre de bienfaisance, sans engager par conséquent, en quoi que ce soit, la responsabilité de la Société des Nations.

§ V

Demande du Portugal à la Société des Nations.

Le 24 novembre 1927, M. Joa J. Sinel de Cordes, Ministre des Finances de la République portugaise, envoya la lettre suivante à la Société des Nations [1] : « Le Gouvernement portugais désire mettre sur pied un plan général de restauration financière, de stabilisation monétaire et de développement économique. Le gouvernement estime qu'il lui est impossible d'atteindre ce triple but sans émettre un emprunt extérieur d'un montant considérable, il croit également qu'il serait du plus haut intérêt d'obtenir pour cette opération l'assentiment du Conseil de la Société des Nations.

J'ai donc l'honneur, pour les raisons exposées ci-dessus de vous demander, au nom du Gouvernement portugais, de vouloir bien prier le Conseil d'autoriser le Comité financier de la Société des Nations étudier la question et de permettre ainsi au Conseil de donner son avis sur le désir du Gouvernement portugais concernant l'émission de cet emprunt sous les auspices de la Société des Nations. »

Le Conseil ayant pris connaissance de cette lettre, à sa session du 5 décembre 1927, soumit la question tant au Comité financier qu'au Secrétaire Général et les invita à étudier la situation financière du Portugal, et à lui présenter un rapport à sa prochaine session.

L'enquête à Lisbonne fut confiée à quelques membres du Comité financier avec la collaboration de spécialistes du Secrétariat. Se basant sur les informations recueillies par les enquêteurs, le Comité financier fut en mesure de dis-

1. *J. O.*, février 1928, p, 115.

cuter avec le représentant du Gouvernement portugais, les conditions du plan à rédiger en vue de l'éventuel emprunt. Ce plan comportant certains aspects politiques, le Conseil [1] décida la désignation dans son sein, d'un Comité qui donnera les instructions nécessaires au Comité financier, au nom du Conseil. Ce Comité spécial fut composé de représentants de la France, de la Finlande, de l'Angleterre, de l'Allemagne, de l'Italie et du Portugal [2].

Le 10 mars 1928, le Comité financier soumit un rapport [3] au Conseil dans lequel il est dit que le problème technique qui se pose pour le Portugal est analogue à ceux des autres pays ayant recouru à l'aide financière de la Société des Nations, la monnaie portugaise s'était considérablement dépréciée depuis la guerre. Le Gouvernement portugais avait fait un effort louable pour arrêter la dépréciation, et avait ainsi réussi à maintenir quelques années une stabilité de fait ; mais, la situation financière générale rendit cette stabilité précaire et empêchat la stabilisation légale. Afin de réaliser une réforme permanente et d'ensemble le Comité financier recommanda, de même que le désirait le Gouvernement portugais, l'émission d'un emprunt extérieur dont une fraction pourrait être consacrée à des travaux publics d'une grande importance économique. De son côté, le Gouvernement portugais serait tenu à assurer l'équilibre budgétaire, la stabilisation légale de la monnaie portugaise, la consolidation de sa dette flottante et enfin la réduction de la dette de l'État envers la Banque de Portugal.

Ainsi le problème technique fut facilement résolu, mais

1. Séance du 5 mars 1928.
2. *J. O.*, avril 1928, p. 369.
3. *J. O.*, avril 1928, p. 457 et suiv.

lorsque le Comité financier en vint à la discussion avec les représentants du Portugal des clauses relatives au contrôle de la Société des Nations, on ne pût tomber d'accord. C'est pour quoi, le plan ne put être achevé. M. Ivens Ferraz, représentant du Portugal, déclara [1] à la session du Conseil du 10 mars 1928 qu'il soumettra la question épineuse du contrôle à son gouvernement, qui prendra la résolution qu'il jugera la plus convenable. Or, le Gouvernement portugais fit savoir, par la suite, qu'il jugeait inacceptables certaines clauses de contrôle [2] prévues par le Comité financier et que dans ces conditions, il renonçait à l'emprunt extérieur.

§ VI

Demande de la Sarre à la Société des Nations.

Le Comité financier fut appelé à deux reprises, en mars 1929 et septembre 1931, à donner des avis concernant l'émission d'un emprunt à long terme par la Commission de gouvernement du territoire de la Sarre. D'ailleurs cette intervention de la Société des Nations est une conséquence logique du statut politique du territoire de la Sarre.

§ VII

Demande de l'Inde à la Société des Nations.

Dans l'automne de l'année 1930, l'Inde invita le Directeur de la Section économique et financière du Secrétariat

1. *J. O.*, avril 1928, p. 448.

2. Peut-être que la rigueur du contrôle institué à l'intention du Portugal était-elle due au souvenir encore persistant de la banqueroute portugaise de 1892.

Général de la Société des Nations à examiner l'état de ses finances aux fins de l'aider à les améliorer suivant la procédure d'interventin financière de la Société des Nations. Une mission fut envoyée dans l'Inde et les résultats de cette mission furent consignés dans un rapport adressé au Gouvernement indien (16 février 1931) et, pour information, à tous les membres de la Société des Nations. Dans ce cas aussi, la Société des Nations se limitait à donner des avis consultatifs.

§ VIII

Demande du Libéria à la Société des Nations.

Pour la première fois depuis sa création, la Société des Nations eut à s'occuper de la situation financière d'un pays à population de race noire, à l'occasion du Libéria.

La situation générale de ce pays ne correspond pas aux préceptes de civilisation de l'Europe [1] : *a*) des luttes de classes subsistent au Libéria, une haine sans répit pousse les « civilisés » et les « non civilisés » les uns contre les autres ; *b*) l'esclavage subsiste dans une certanie mesure ; *c*) la mauvaise administration et le manque de justice font que la population des villages fuit dans la brousse ou dans la fôrêt ; *d*) l'hygiène est presque inconnue dans ce pays. A toutes ces tares, s'ajoute l'absence d'autorité des chefs sur la population.

Quant à la situation économique du pays, elle serait assez bonne, grâce à ses riches produits d'exportation : amandes, huile de palme, café, cacao, caoutchouc, fibres de piassava, etc., n'étaient-ce les effets de la crise générale. En effet, l'exportation du Libéria a diminuée sensiblement

1. En un mot, c'est un pays encore barbare.

et son gouvernement s'est trouvé dans l'impossibilité de payer les importations, c'est pourquoi le commerce de ce pays s'est ralenti presque jusqu'à l'arrêt complet.

Le Trésor est vide car le rendement des impôts perçus par le gouvernement est très faible et il est presque entièrement employé au paiement des intérêts et à l'amortissement des emprunts. En effet, la charge de la dette publique est considérable dans ce pays qui a eu une politique d'emprunts, qui ont tous été employés en des dépenses non productives.

Le dernier emprunt, avant l'appel à la Société des Nations, avait été conclu le 1er septembre 1926, avec la « Finance Corporation of America », pour un montant de 5.000.000 dollars. Il y a un lien intime entre cet emprunt et la concession « Firestone Plantation Ltd Co ». Cette concession de caoutchouc a été accordée dans des conditions très favorables pour le concessionnaire car, elle fut la condition « sine qua non » de l'accord de l'emprunt. Les conditions dans lesquelles cette concession fut accordée furent naturellement très onéreuses pour le Libéria, la République reçut seulement 43.320 dollars, somme qui représente 1 p. 100 des bénéfices de la Compagnie [1].

Pour résumer nous dirons que : la situation financière du Libéria était presque tragique. Plus de budget, plus d'argent. Les traitements des fonctionnaires n'étaient pas payés pendant des mois. La population est presque dans la misère et les fonctionnaires ne recevant plus de traitement cherchent à exploiter les fonctions qu'ils occupent. Pour le deuxième semestre 1931, le paiement des emprunts avait aussi cessé. Dans ces conditions, il est indubitable

1. Société des Nations. Demande d'assistance présentée par le Gouvernement du Libéria, 1932, p. 32.

qu'aucun capital étranger ne se risquerait plus au Libéria.

Le Gouvernement du Libéria, se trouvant dans une situation aussi critique, fit une démarche aux États-Unis, en vue d'obtenir son appui moral et matériel pour entreprendre une réforme administrative et un assainissement financier. Mais le chargé d'affaires américain à Monrovia et ses collègues des légations de Grande-Bretagne et d'Allemagne, présentèrent des notes au Gouvernement du Libéria le 21 janvier 1931, par lesquelles on invitait ce dernier à demander au Conseil de nommer une Commission internationale de gouvernement qui administrerait le pays. Mais, le Gouvernement du Libéria se garda bien de donner suite à cette proposition qui équivalait, à son avis, à l'abandon de la souveraineté et de la liberté de la République.

Cependant, comme la Société des Nations avait fait par une circulaire une offre d'experts quelque temps auparavant, le 23 janvier 1931, M. Sottile, — délégué du Libéria auprès de la Société des Nations, — adressa une lettre à cette dernière, par laquelle il sollicitait, de la part de son gouvernement, l'envoi d'experts au Libéria pour aider le gouvernement de ce pays à exécuter les recommandations de la « Commission internationale [1] d'enquête pour abolir la traite et le travail forcé ».

Le Conseil décida la formation d'un Comité chargé de s'occuper du problème soulevé par la demande du Libéria. Ce Comité fut composé des représentants de la France, de l'Allemagne, de l'Espagne, de l'Itaie, du Libéria, de la Pologne, du Royaume-Uni, et du Venezuela [2].

1. Comme on suspectait le Libéria de pratiquer encore la traite et le travail forcé, cette Commission avait entrepris une enquête au Libéria et avait exigé certaines mesures à prendre pour conjurer ces mœurs barbares.

2. Ce dernier fut remplacé successivement par le représentant du Panama et ensuite du Mexique (1933).

Le Conseil décida, le 24 janvier 1931, l'envoi d'enquêteurs au Libéria pour déterminer l'assistance financière et sanitaire nécessaires à l'exécution des réformes sociales exigées par la Commission internationale d'enquête.

Trois experts : M. Brunot, Ligthart et le Dr Mackenzie, compétents respectivement en matière d'administration générale, de finance et d'hygiène publique, furent envoyés au Libéria. Les délégués de la Société des Nations ont été réunis à Monrovia en juin. Ils commencèrent leur travail par une conférence avec les Ministres de la République libérienne. Pendant tout leur séjour, le gouvernement leur fournit de très utiles renseignements. Les experts rédigèrent un rapport qui fut minutieusement examiné par le Comité spécial du Conseil.

Pour des raisons d'ordre financier, ce Comité réduisit le programme prévu par les experts [1]. Dans le rapport du Comité spécial soumis au Conseil le 13 octobre 1932, il est dit que : répondant aux suggestions du Gouvernement libérien et du représentant des États-Unis, qui avaient été associés entre temps aux travaux du Comité spécial, certaines modifications ont été apportées au plan initial. Voyons quel est, en lignes générales, ce programme.

Ce qui frappe en premier lieu, c'est que ce programme contient des dispositions en matière de justice et d'hygiène, fait unique dans l'histoire des interventions de la Société des Nations en matière financière. Ceci est dû au stade de civilisation et de vie politique peu avancé de ce pays. A côté de ces mesures, on trouve, comme dans la plupart des autres plans élaborés à Genève, des mesures de nature administrative et surtout financière.

1. Voir. Doc. C. 469, M. 238, 1932, VII.

Nous insisterons sur le côté financier du rapport. Selon ce plan, le Gouvernement libérien devait prendre à son service un conseiller financier qui pourra être assisté de collaborateurs. Ce conseiller sera proposé par le Président des États-Unis à l'approbation du Président de la République du Libéria. Cette disposition est sans précédent. L'immixtion du chef d'un État étranger dans les affaires d'un pays ayant demandé une aide financière, nous éloigne du système impartial d'entr'aide financière internationale inaugurée par la Société des Nations pour nous rappeler les contrôles financiers internationaux d'avant-guerre. La seule excuse du rôle prépondérant que ce plan confère aux États-Unis, ce sont les intérêts économiques et financiers de ce dernier pays au Libéria.

Le conseiller financier nommé ainsi qu'il a été dit plus haut et ses collaborateurs, assureront le fonctionnement normal des services fiscaux au Libéria, ainsi que le paiement régulier du service de l'emprunt. Ce même conseiller financier aura un droit général de contrôle en matière financière et particulièrement il veillera à ce que les crédits affectés soient utilisés aux fins stipulées.

Un conseiller principal devait être nommé, selon le plan, par la Société des Nations avec l'agrément du Président de la République. Ce conseiller serait responsable devant la Société des Nations et révocable par elle, il aurait pour mission d'éclairer le Gouvernement libérien par ses conseils, de coordonner l'action des spécialistes étrangers et veiller à l'exécution du plan d'assistance. Il pourra exiger, pendant l'exercice de ses fonctions, toutes pièces et rapports et faire toutes enquêtes dans le pays.

En cas de désaccord entre le conseiller financier et le gouvernement, c'est le conseiller principal qui appréciera

le différend et adressera un rapport à la Société des Nations et au Gouvernement des États-Unis d'Amérique.

Tant que les revenus et recettes du Gouvernement du Libéria n'auront pas atteint 650.000 dollars, un moratoire sera accordé au Libéria pour le service de l'intérêt et l'amortissement des sommes versées par l' « American Finance Corporation ». Cette dernière avancera au pair la somme de 247.000 dollars, qui restait disponible sur la première tranche de l'emprunt. Le plan prévoit pareillement la nécessité pour le Gouvernement libérien de négocier en vue de la modification des contrats : d'un côté avec l' « American Finance Corporation » et de l'autre avec la « Firestone Plantations Company ». Car ces contrats étaient par trop onéreux pour le Libéria.

La durée de ce plan devait être de cinq ans, à moins que le Gouvernement du Libéria ne désire le prolonger. Les moyens matériels pour la mise en œuvre du plan de restauration devaient être fournis par l' « American Finance Corporation » qui était redevable au Gouvernement du Libéria d'une tranche de l'emprunt qu'elle avait déjà accordé à ce gouvernement. Comme l'on voit, il n'est pas question de l'émission d'un emprunt d'État sous l'égide de Genève, pourtant la lettre du 23 janvier 1931, paraissait l'escompter. La Société des Nations fit semblant de ne pas comprendre l'invitation et, à plusieurs reprises, le Conseil accentua qu'il ne peut être question d'aide financière, mais de l'élaboration d'un plan en vue de réformes administratives en général, de finances, d'hygiène, etc. [1].

Dans plusieurs réunions du Conseil il a été dit que l'intervention de la Société des Nations aura lieu dans le cadre

1. Ce plan d'assistance fut transmis au Gouvernement libérien en octobre 1933.

du Pacte et ne constituera jamais une atteinte aux droits souverains du gouvernement. Pourtant, le Gouvernement libérien adressa un mémorandum à la Société des Nations dans lequel il se plaint que cette dernière, au lieu de se limiter à l'aider dans l'application de certaines réformes précises, voulait changer sa constitution et ses lois. C'est pourquoi, le gouverneemnt déclare au nom de la République qu'il ne peut accepter sans modifications le plan élaboré par les experts [1] qui avaient ainsi dépassé les limites de leur mandat.

Mais le Conseil entendait que ce plan soit adopté « en totalité » ou rejeté. Par lettre du 13 janvier 1934, adressée au Secrétariat Général de la Société des Nations, le Gouvernement libérien annonçait que les Chambres législatives du Libéria ont accepté le plan sous « certaines réserves » justifiées par les protestations réitérées de la délégation du Libéria à Genève contre certaines dispositions jugées «incompatibles avec la Constitution de la République, avec l'indépendance, la liberté et l'exercice des pouvoirs souverains » du gouvernement [2].

Le Conseil ne voulut pas accepter de refaire le plan d'assistance en tenant compte des réserves faites par le Libéria. C'est pourquoi, par résolution du 18 mai 1934 [3], il retira l'offre du plan d'assistance au Gouvernement du Libéria. Le représentant du Libéria se montra fort affligé par cette résolution. Il assura la Société des Nations que son gouvernement puisera quand même dans ce plan des directives pour

1. De même il reproche aux experts de compromettre la République en faisant des affirmations graves sur elle, notamment, qu'on y pratiquait l'esclavage et le travail forcé, sans indiquer les preuves qui leur ont servi, par conséquent, sans se baser sur des faits.

2. *J. O.*, février 1934, p. 235.

3. *J. O.*, juin 1934, p. 509.

l'avenir et remercia la Société des Nations pour les efforts qu'elle avait déployés pour venir en aide à son pays.

§ IX

Demande de la Chine à la Société des Nations.

Un programme de reconstruction nationale fut élaboré par la Société des Nations pour la Chine. Ce programme naquit dans ces circonstances : à la suite de la demande du Gouvernement chinois, par résolution du 19 mai 1931, le Conseil décida l'établissement d'une collaboration technique entre la Société des Nations et le Conseil national économique chinois, au moyen d'experts envoyés en Chine par la Société des Nations ou engagés par le Gouvernement chinois même.

Un plan de reconstruction nationale ayant été rédigé, le 28 juin 1933 le Gouvernement chinois demanda au Secrétaire Général de la Société des Nations d'envoyer un spécialiste en Chine qui, avec le concours des autres spécialistes déjà en Chine, mettra en application ce plan dans quelques provinces, afin de donner le bon exemple au reste du pays.

Dans la séance du 3 juillet 1933, le Conseil désigna dans son sein un Comité spécial pour examiner la suite à donner à la demande du Gouvernement chinois relative à la collaboration technique de la Société des Nations avec le Conseil national économique de Chine. Ce Comité fut formé du Président du Conseil et des représentants de la France, de l'Allemagne, du Royaume-Uni, de la Chine, de l'Espagne, de l'Italie, de la Norvège [1], de la Tchécoslovaquie et des États-Unis [2].

1. En janvier 1934, la Norvège fut remplacée par le Danemark.
2. Celui-ci seulement à titre d'observateur non officiel.

A l'issue de sa réunion de Paris [1], le Comité spécial adopta une résolution qui déclare que la désignation d'un spécialiste par la Société des Nations auprès du Gouvernement chinois a un caractère purement technique et entièrement non politique. La durée du mandat de ce spécialiste sera d'un an. Ses fonctions consisteront à : 1° fournir des informations sur le fonctionnement des organisations techniques de la Société des Nations et sur la manière dont ces organisations pourraient être utilisées en vue de collaborer à la reconstruction de la Chine ; 2° transmettre au Secrétaire Général de la Société des Nations, en vue d'être soumise à l'organisation ou aux organisations compétentes, toute demande de collaboration technique dont il serait saisi par le Gouvernement chinois ; 3° prêter au Gouvernement chinois l'assistance nécessaire pour engager d'autres experts, si le Gouvernement chinois en exprimait le désir ; 4° assister le Conseil national économique, par la coordination sur place des activités des experts des organisations techniques de la Société des Nations [2].

De même, le délégué technique adressera au Conseil des communications et un rapport détaillé, au moins trimestriels. Il fut entendu qu'une copie de ses communications ou rapports sera simultanément envoyée au Conseil national économique de la Chine.

Le 29 septembre 1933, M. Wellington Koo, remercia devant l'Assemblée la Société des Nations pour les précieuses recommandations que ses experts avaient fournies à son pays, et qui allaient permettre à la Chine de restaurer son économie nationale.

1. Juillet 1933.
2. *J. O.*, novembre 1933, p. 1469.

§ IX

Demande de la Roumanie à la Société des Nations.

La dernière en date des demandes adressées à la Société des Nations en matière financière est celle de la Roumanie.

Le 18 juin 1932 [1], le Gouvernement roumain adressa la lettre suivante à la Société des Nations [2] : « La Roumanie a toujours considéré que la Société des Nations ne saurait remplir sa haute mission pacifique et créatrice que par une étroite collaboration de ses membres avec les services de cette dernière. Fidèle à cette doctrine, le Gouvernement royal de Roumanie, projetant une grande réforme financière qui adapte la vie administrative du pays aux nouvelles conditions économiques, est désireuse de s'assurer le concours technique de la Société des Nations tant dans ce but que dans celui de la restauration économique du pays.

Du fait que la Société des Nations est une autorité internationale, elle sera en mesure d'assurer à la Roumanie les avis des techniciens les plus qualifiés, non pas d'un seul pays, mais de plusieurs.

Je viens donc vous prier, M. le Secrétaire Général de bien vouloir prendre les dispositions nécessaires dans ce but.

Le Gouvernement royal de Roumanie tient à préciser que, en demandant à la Société des Nations sa collaboration technique, il réserve son entière liberté de se prononcer sur les avis qui lui seront donnés à ce sujet.

Le Gouvernement royal de Roumanie considère également

1. Une crise sans précédent sévissait en Roumanie depuis plus de trois ans.
2. *J. O.*, février 1933, p. 341.

de son devoir de porter à votre connaissance qu'un premier rapport a déjà été fait par M. Charles Rist [1], avec l'aide de plusieurs experts et que le rapport final lui sera soumis incessamment. »

ANTONIADE.

A la suite de cette sollicitation, le Secrétaire Général-adjoint de la Société des Nations, M. Avenol, et le directeur de la Section financière, M. Loveday, se rendirent à Bucarest pour étudier la question sur place.

Le 21 juillet 1932, le Gouvernement roumain envoyait une nouvelle lettre au Secrétariat Général de la Société des Nations, dans laquelle il indique les grandes lignes selon lesquelles on pouvait, à son avis, procéder à la réorganisation qu'il envisageait. Donc, le Gouvernement roumain réitérait son intention de rester maître des directives du plan à rédiger à Genève. Selon le Gouvernement roumain, les directives de ce plan devaient être : « 1° restauration économique du pays, spécialement en vue de mettre en valeur ses richesses naturelles et d'assurer à la Roumanie la meilleure participation possible aux projets d'action internationale, amélioration de l'organisation bancaire ; 2° profonde réforme financière tendant à une nouvelle organisation des finances de l'État, depuis l'établissement du budget jusqu'aux méthodes de perception, permettant à la Roumanie d'adapter sa vie administrative à ses nouvelles conditions économiques ; 3° rétablissement de l'équilibre budgétaire ; 4° un programme pour la période transitoire [2]. »

Ce programme détaillé une fois établi par la Société

1. Conseiller technique auprès de la Banque nationale de Roumanie.
2. *J. O.*, février 1933, p. 341.

des Nations, d'accord avec le Gouvernement roumain devait être incorporé dans un Protocole et soumis à l'approbation du Conseil.

En vue de l'élaboration de ce programme, une délégation[1] du Comité financier se rendit en Roumanie à la fin du mois d'août 1932. Cette délégation eut des entretiens avec le Premier Ministre et d'autres membres du Cabinet national-paysan — alors au pouvoir — sur la forme que devait prendre la collaboration financière entre la Roumanie et la Société des Nations, de même que sur la situation budgétaire du pays et certains autres problèmes financiers urgents. De son côté, le Comité financier discuta ces questions avec les représentants du Gouvernement roumain à Genève. Et ce n'est que de concert avec eux que le Comité financier rédigea le texte d'un projet d'Accord — et non pas d'un Protocole comme il avait été décidé au commencement — instituant une collaboration technique consultative en Roumanie. Le Comité financier comptait soumettre au Conseil ce projet d'Accord, mais le Gouvernement roumain ayant exprimé le désir de réexaminer ce texte[2], la présentation au Conseil du projet d'Accord fut ainsi différée.

Au cours de la session du Comité financier de janvier 1933, le Gouvernement roumain, par l'intermédiaire de M. Lugosianu — alors Ministre du Commerce et de l'Industrie — reprit contact avec le Comité financier et lui indiqua les modifications qu'il voulait apporter au projet d'Accord. Ces pourparlers aboutirent à la rédaction d'un texte définitif qui fut enfin soumis au Conseil le 28 janvier 1933.

1. Composée de MM. Dayras, Hompner et Sir Otto Niemeyer, auxquels se joignit M. Di Nola, membre du Comité économique.

2. Droit qu'il s'était réservé dans sa lettre du 18 juin 1932.

Le Gouvernement roumain devait assurer le financement des mesures recommandées par le Comité financier. C'est pourquoi, en soumettant le projet d'Accord au Conseil, le Comité financier souligna la différence marquée qui existe entre cet Accord et les mesures prises en d'autres occasions pour la restauration financière des pays solliciteurs [1]. D'ailleurs, cette collaboration est dotée dans l'Accord d'un terme à part « collaboration technique consultative ». M. Braadland s'exprime ainsi au sujet de l'Accord [2] : « Nous nous trouvons en présence d'une demande de collaboration internationale, par l'intermédiaire de la Société des Nations, présentée par un État membre dans le plein exercice de sa souveraineté. Cet état, fidèle collaborateur des travaux de la Société auxquels ses représentants ont toujours apporté une contribution hautement appréciée, espère par cette procédure obtenir les avis, les conseils et l'appui qui aideront ses hommes d'État et l'administration du pays à surmonter les graves difficultés de l'heure présente, à préparer ainsi les voies de l'avenir vers un heureux développement du pays. C'est là un fait nouveau dans le domaine de l'assistance internationale. Le Comité financier, dans les propositions qu'il nous fait, a su, à mon avis, s'y adapter parfaitement et je ne doute pas que mes collègues verront, dans le projet d'Accord, une démonstration de la souplesse des formules de collaboration qui peuvent être envisagées entre un État et la Société des Nations, grâce à l'autorité de celle-ci et à la compétence de ses organisations techniques.

Ce pays (la Roumanie), si riche et dont les possibilités restent grandes, aura ainsi une base solide, pour entre-

1. *J. O.*, février 1933, p. 341.
2. Session du 28 janvier 1933 *J. O.*, février 1933, p. 219.

prendre ultérieurement, comme le gouvernemnet l'envisage selon la déclaration [1] que vous trouverez incorporée dans le texte du rapport du Comité financier, la mise en valeur de ses richesses naturelles. »

M. Massigli apporta l'adhésion chaleureuse du Gouvernement français au projet d'Accord en soulignant que la Roumanie a fait des efforts louables pour rétablir sa monnaie sur la base de l'or et avait déjà introduit diverses améliorations dans son organisation financière. C'est pourquoi, il dit que le Gouvernement français ne peut que se féliciter de voir s'instituer une méthode de collaboration internationale qui tienne compte des efforts que ce pays a déjà spontanément accomplis et qu'il se propose de poursuivre librement avec le concours des compétences internationales [2]. M. Von Keller déclare à son tour que : le Gouvernement allemand est heureux de constater que la collaboration du Conseil a trouvé une forme qui ne comporte aucune intervention dans les droits souverains de la Roumanie. « Le Gouvernement allemand aurait eu les plus grandes hésitations à se rallier à des conditions qui auraient laissé subsister des doutes sur ce point [3]. »

Donc, la collaboration financière de la Roumanie avec la Société des Nations, reçut un accueil enthousiaste à Genève. De même on ne se lassait pas de souligner la nouveauté de la forme de collaboration instituée à cette occasion. M. Eden insiste à nouveau sur ce point en disant que cet Accord offre la première application d'une nouvelle forme de collaboration financière. Car, il n'est question dans l'Accord ni de contrôle financier ni d'assistance

1. *J. O.*, février 1933, p. 341.
2. Session du 28 janvier 1933, *J. O.*, février 1933.
3. *Op. cit.*

sous forme de prêt. Le Président constate[1] qu' « une telle forme de collaboration internationale, développée sous l'égide de la Société des Nations, offre les meilleures garanties d'impartialité et de compétence. Elle rassure de la manière la plus absolue toute susceptibilité même la plus jalouse, qui pourrait surgir quant à l'autonomie du pays ».

Mais voyons un peu quel est le contenu de l'Accord.

L'Accord est accompagné de deux Annexes.

1° La première est une déclaration du Gouvernement roumain relative à l'application des diverses mesures qu'il prendra et dont l'ensemble constitue le programme d'assainissement arrêté d'un commun accord avec la Société des Nations. La plupart, sont les mesures classiques que nous étions habitués à trouver dans les Protocoles : *a*) réforme générale de l'administration ; *b*) réformes fiscales ; *c*) contrôle plus efficace des dépenses publiques, consultation préalable du Ministre des Finances avant toute autorisation de nouvelles dépenses et stricte observation des prévisions budgétaires, liquidation des fonds spéciaux, révision des régies autonomes (Chemins de fer et Caisse autonome des monopoles exceptés), de façon à maintenir seulement les régies ayant un caractère économique, les autres étant incorporées dans le budget général ; *d*) maintien du système des budgets mensuels[2] ; *e*) maintien de la suppression de la période complémentaire du budget et du budget par exercice et adoption du budget par gestion[3] ; *f*) maintien et application de la loi suivant laquelle tous les deniers

1. *Op. cit.*

2. Suivant lesquels les dépenses et engagements contractés au cours d'un mois donné sont strictement limités aux recettes disponibles.

3. Suivant lequel tous revenus effectifs encaissés et toutes dépenses effectives payées en numéraires au cours d'une année financière, à l'exclusion de toutes autres recettes ou dépenses, sont attribués exclusivement à l'année dans laquelle ces opérations sont effectuées.

publics reçus sont déposés à la Banque Nationale et tous les paiements sont exécutés, soit en espèces, soit par chèque ou mandat à vue sur la Banque nationale et abolition totale de la pratique des récépissés de dépôts provisoires ; *g*) le gouvernement hâtera le recouvrement des arriérés de taxation en souffrance ; *h*) élaboration d'un plan pour le réglement graduel des arriérés de paiement du gouvernement ; *i*) le gouvernement procédera à une étude approfondie de l'organisation, du statut, des effectifs et méthodes de recrutement des fonctionnaires ; *j*) équilibre budgétaire [1].

2° La deuxième Annexe s'occupe des attributions des divers experts qui devaient aider le Gouvernement roumain dans l'accomplissement du programme d'assainissement convenu dans l'Accord. Ces experts sont : 1° un expert de trésorerie et du budget ; 2° un expert de comptabilité ; 3° un expert en matière fiscale ; 4° un conseiller financier nommé par le Conseil d'accord avec le Gouvernement roumain. Ce dernier a un rôle prépondérant sur les précédents. Il devait être chargé de coordonner les travaux des différents experts et d'adresser périodiquement au Conseil, un rapport sur la marche des travaux d'exécution du programme de réformes ; 5° le conseiller étranger que la Banque nationale de Roumanie s'était déjà adjoint, est invité par l'article 5, § I de l'Annexe II à prêter son concours à l'application de l'Accord, après avoir reçu l'agrément du Conseil. Les rapports de ce conseiller devaient être communiquées au conseiller financier ; 6° l'expert ferroviaire dont le Gouvernement roumain s'était déjà assuré les services, devait prêter pareillement son concours

1. *J. O.*, février 1933. p. 343.

au plan de réformes, prévu à l'Accord, après avoir reçu l'agrément du Conseil [1].

Ainsi qu'il résulte de l'article 2 de l'Accord, la collaboration « technique consultative » durera quatre exercices budgétaires, c'est-à-dire jusqu'au 31 mars 1937 [2]. Cependant l'article 3 stipule que le Conseil pourra rappeler le conseiller financier ou l'un quelconque des experts, si, à un moment donné, sur avis du Comité financier, il considère que leur maintien n'est plus utile.

Quatre lettres complètent l'Accord, elles ont pour but de préciser certains points relatifs : au statut du conseiller financier et des experts, à leurs contrats et aux modalités d'exercice de leur mission. Nous signalons qu'il est précisé que le conseiller financier ainsi que le conseiller auprès de la Banque nationale résideront à Bucarest. C'est surtout la quatrième lettre, adressée par le Gouvernement roumain au Président du Conseil, qui arrêtera notre attention car elle touche à un problème qui allait par la suite donner lieu à des difficultés. Dans cette lettre, M. Lugosianu, au nom du Gouvernement roumain, assure le Conseil que le conseiller près la Banque nationale sera invité à collaborer pendant la durée de l'Accord avec la Banque nationale de Roumanie [3].

Le Conseil donna son approbation à l'Accord par résolution du 28 janvier 1933. A la même séance, M. Lugosianu déclara que cet Accord avait l'adhésion de son gouvernement tant en ce qui concerne le texte lui-même de l'Accord de collaboration, qu'en ce qui concerne les Annexes et les

1. Article 5, paragraphe II (*J. O.*, février 1933, p. 344).

2. En Roumanie, l'année financière ne coïncide pas avec l'année civile, elle débute le 1er avril. Ces quatre exercices iraient donc du 1er avril 1933 au 31 mars 1937.

3. *J. O.*, février 1933, p. 345.

lettres faisant partie intégrante de cet Accord. Il dit qu'une seule question n'est pas encore complètement résolue : celle du conseiller auprès de la Banque nationale. M. Lugosianu exprima l'espoir — le Gouvernement roumain s'étant déjà mis d'accord sur cette question — que la Banque nationale [1] donnera également son adhésion à la prochaine réunion de son Conseil [2].

La mise en vigueur de l'Accord resta subordonné à sa ratification par la Roumanie, avant le 30 avril 1933.

Le 1er février 1933, le Conseil adopta les conclusions du rapport de M. Andword sur la procédure de nomination du conseiller financier et des trois experts pour la Roumanie, prévus à l'Accord. A la même séance, M. Antoniade accepta, au nom de la Roumanie, la procédure de nomination des organes chargés — par l'Accord et les lettres le complétant — de seconder le Gouvernement roumain dans son œuvre de reconstruction financière.

L'instrument de ratification de l'Accord fut déposé par le Gouvernement roumain seulement le 18 mai 1933 donc, après l'expiration du délai imparti par l'article 4 de l'Accord [3]. Et encore cette ratification comportait une réserve concernant l'article 5, Annexe II de l'Accord, réserve que faisait déjà présumer la déclaration de M. Lugosianu du 28 janvier 1933. Car, la Banque nationale n'accepta [4] la prolongation du mandat de son conseiller qu'après avoir reçu du Gouvernement roumain l'assurance que, « les légères

1. Qui est une institution autonome.

2. *J. O.*, février 1933, p. 221.

3. M. Antoniade excusa le Gouvernement roumain de ce retard, dans la séance du Conseil du 26 mai 1933, en l'attribuant à la marche des travaux parlementaires roumains.

4. Ainsi qu'il ressort de l'échange de lettres entre le Gouvernement roumain et la Banque nationale (voir Doc. C. 316, 1933, II, A).

modifications survenues au cours des négociations à Genève, n'apportent aucun changement à la situation du conseiller technique auprès de la Banque nationale, telle qu'elle a été établie par l'Arrangement du 8 avril 1931, qui reste en vigueur pour l'avenir [1].

Dans son rapport soumis au Conseil le 26 mai 1933, le Comité financier conclut qu'étant donné que le Gouvernement roumain a ratifié sans réserve toutes les dispositions de l'Accord qui le touchent directement, le Conseil pourrait accepter la réserve que le Gouvernement roumain avait été obligé de faire seulement en ce qui concerne l'Institut d'émission de la Roumanie, qui jouit d'une large indépendance vis-à-vis du gouvernement. C'est pourquoi, le 26 mai 1933, le Conseil décida qu'il considérait valable la ratification du Gouvernement roumain.

Mais cet Accord ne devait jamais être mis en application. A la session de mai 1934 du Conseil [2], M. Antoniade déclara au nom du Gouvernement roumain que les conditions existant au moment où la Roumanie avait introduit sa demande de collaboration financière avec la Société des Nations ainsi que celles qui présidaient à la conclusion de l'Accord ayant changées, le programme rédigé par la Société des Nations n'est plus applicable. Tout en remerciant la Société des Nations pour son concours, il l'assure que dès que la nécessité d'une collaboration technique avec la Société des Nations se fera à nouveau sentir, le Gouvernement roumain ne manquera pas de s'adresser à elle.

Le Président du Conseil prit acte de la déclaration du représentant de la Roumanie et l'assura que la Roumanie

1. *J. O.*, juillet 1933, p. 831.
2. *J. O.*, juin 1934, p. 519.

trouvera toujours auprès de la Société des Nations l'aide nécessaire.

Section II

Si le concours de la Société des Nations pour l'émission d'un emprunt d'État est nécessaire dans des cas désespérés il ne faut pas en abuser. La Société des Nations peut le refuser si elle juge que le pays solliciteur pourrait remédier à la crise par laquelle il passe grâce à une réorganisation guidée par ses conseils sans l'émission d'emprunt d'État patronné par elle. C'est ce qu'elle a fait quelquefois ainsi que nous l'avons montré dans la Section I, en parlant de l'Arménie, du Libéria, etc... [1]. Car, en ne comptant plus sur autrui, on fait des efforts plus grands et par là même plus efficaces. Ce trait de la psychologie de l'individu est pareil chez les peuples. Il est préférable par conséquent que les États se relèvent grâce à leurs efforts personnels, s'ils le peuvent encore. Rien n'est plus démoralisateur que l'assistance trop libéralement accordée. C'est pourquoi, il faut savoir gré à la Société des Nations pour ses refus opportuns tant dans les cas où certains pays s'adressaient pour la première fois à la Société des Nations, ainsi que nous l'avons montré plus haut, que dans les cas où des pays ayant déjà bénéficié du concours de la Société des Nations pour l'émission d'emprunts d'État, faisaient appel à elle à nouveau — ainsi que nous le montrerons dans cette deuxième section [2].

1. Certains pays d'ailleurs, comme la Roumanie, l'Esthonie, se limitèrent à solliciter simplement les conseils de la Société des Nations.

2. Il faut aussi tenir compte que la crise de capitaux de ces derniers temps aurait rendu particulièrement difficile à la Société des Nations la tâche de trouver des capitalistes disposés à avancer de l'argent.

A partir de 1930, l'Autriche, la Hongrie, la Bulgarie et la Grèce s'adressèrent de nouveau à la Société des Nations. Pour l'Autriche, enfant gâté de la Société des Nations, un nouveau Protocole [1] fut signé en vue de l'émission d'un emprunt international. Quant aux trois autres pays, la Société des Nations ainsi que nous le montrerons plus bas, se limita à donner des avis à leurs gouvernements pour remédier à la situation et des indications en ce qui concerne le service des emprunts d'État. Une fois sauvés du gouffre, elle voulut leur laisser la liberté d'action.., il est vrai dans une voie fixée par les fors compétents de Genève, au moyen de simples conseils. Cette politique est fort prudente, car il faut compter avec la répugnance qu'ont les peuples pour tout contrôle étranger même venant de la Société des Nations. L'éducation des peuples n'est pas encore assez avancée dans le sens de l'esprit du droit des gens en matière d'entr'aide financière internationale.

§ I

Demande de la Hongrie à la Société des Nations.

Les prix des céréales ayant baissés d'une façon alarmante, l'agriculture hongroise ne put se soustraire aux conséquences de la crise mondiale et son industrie même en subit les contre-coups.

Pourtant, le Ministre de l'Agriculture avait pris, en Hongrie, des mesures fort intéressantes pour enrayer la crise agricole. Il créa un Institut d'exportation des produits agricoles qui instruisit les producteurs sur les moyens de standardiser leur production, sur le choix de produits irréprochables pour l'exportation, sur l'emballage, etc. De

1. 1932.

même, le Gouvernement hongrois accorda des primes à la production et à l'exportation [1], des crédits aux exportateurs de fruits et de légumes, des réductions sur les chemins de fer, etc...

Malgré tous ces efforts, les faillites se succédant et le chômage étant très élevé, le Gouvernement hongrois à bout de ressources, adressa — le 5 septembre 1931 — la lettre suivante [2] à la Société des Nations : « Lors de la crise économique et financière qu'a subie la Hongrie après la guerre, la Société des Nations a bien voulu lui prêter son appui si précieux et si efficace, grâce auquel l'œuvre de la reconstruction financière de la Hongrie a pu être entreprise et menée rapidement à bonne fin.

Les conséquences de la crise mondiale actuelle pèsent lourdement sur la vie économique et financière de la Hongrie. Le Gouvernement hongrois s'adresse donc à la Société des Nations avec la prière de faire examiner la situation financière du pays au moyen d'une enquête d'experts.

Le Gouvernement hongrois aime à espérer que la Société des Nations qui avait prêté avec tant de succès son assistance à la Hongrie dans le passé, voudra bien porter son aide au pays, dans la situation présente, pour assurer la stabilité de l'œuvre de sa reconstruction financière. »

La question fut renvoyée par le Conseil le 7 septembre 1931, au Comité financier. Ce dernier procèda à une étude préliminaire en s'entretenant avec les représentants du Gouvernement hongrois et de la Banque nationale de Hongrie. Estimant, à la suite de ces entretiens, que la

1. Le Gouvernement roumain accorda aussi des primes à l'exportation des céréales.

2. Elle est signée de M. Pelény, Ministre résident de Hongrie.

situation financière de la Hongrie exigeait un examen et des investigations approfondies, le Comité financier proposa — dans son rapport soumis au Conseil le 15 septembre 1931 [1] — l'envoi d'une délégation d'experts dans ce pays. Dans ce même rapport, il demanda au Conseil l'autorisation de prendre, le cas échéant, les mesures immédiates qui seraient nécessaires pour faire face à la situation. Ce droit que sollicite le Comité financier montre le caractère extraordinaire de cette intervention en Hongrie. Étant donné les responsabilités qui découlaient pour la Société des Nations du Protocole de 1923, et son intention de ne pas patronner un nouvel emprunt, il fallait agir vite et bien sans trop se soucier des susceptibilités d'amour-propre de la Hongrie. Ceci nous rappelle les délégations envoyées en Autriche et en Hongrie, après la signature du Protocole. Le Comité financier demanda aussi l'autorisation de publier un rapport sur la situation financière de la Hongrie. Le Conseil approuve ces demandes le 24 septembre 1931.

Le 8 octobre 1931, la délégation arriva à Budapest. Elle comprenait le Président du Comité financier et des spécialistes renommés [2]. Après son arrivée en Hongrie, la délégation constata qu'il pourrait y avoir lieu de prendre des décisions qui dépassaient sa compétence. C'est pourquoi, le Comité financier se réunit à Budapest, le 16 octobre 1931. Après une étude attentive, de concert avec le Gouvernement hongrois, un plan de réforme financière fut élaboré. Ce plan visait au rétablissement immédiat de l'équilibre budgétaire et à l'institution d'un contrôle de la situation monétaire par la Banque nationale. Dans ce plan,

1. *J. O.*, décembre 1931, p. 2411.

2. M. Pospisil, Gouverneur de la Banque nationale de Tchécoslovaquie, M. le professeur Rist, etc...

le Gouvernement hongrois invitait le Comité financier à nommer un représentant [1] qui résiderait à Budapest jusqu'à ce que le Conseil aura constaté que la stabilité financière de la Hongrie est assurée, de même il proposait la nomination d'un conseiller auprès de la Banque nationale [2]. En même temps, le Comité financier ayant reconnu que la Hongrie ne pourra pas payer ses dettes, il lui recommanda des accords d'immobilisation avec tous ses créanciers à court terme.

Le Gouvernement hongrois fit de son mieux pour mettre à exécution les réformes recommandées dans ce plan ; l'état des finances publiques s'améliora à partir du mois d'octobre. Le déficit pour l'année 1932-1933 fut de 23 millions de pengö inférieur à celui de l'exercice précédent [3]. Restait la question des devises étrangères — nécessaires pour le transfert du coupon de la dette publique, — qui devenait de plus en plus difficile [4].

Le Comité financier analysa en détail le projet de budget 1933-1934, déposé par le Gouvernement hongrois au Parlement et il formula certaines suggestions permettant de réduire le déficit prévu par le gouvernement pour cet exercice. De même, il entendit le Dr Imredy, Ministre des Finances de Hongrie, le Dr Baranyai de la Banque nationale [5]. C'est au Comité financier que le représentant de la Société des Nations en Hongrie, M. Tyler, présente ses rapports trimestriels, et le conseiller auprès de la Banque nationale de Hongrie, M. Bruce, ses observations. Possé-

1. C'est M. Tyler qui fut chargé de cette tâche. Il fit des rapports trimestriels à la Société des Nations.
2. C'est M. Bruce qui fut destiné à occuper ce poste.
3. Voir *J. O.*, décembre 1933, p. 1614.
4. Voir chapitre IX.
5. *J. O.*, décembre 1933, p. 1663.

dant toutes ses informations sur la Hongrie, le Comité financier fut en mesure de donner, à cette dernière, des directives utiles en vue de lui assurer la stabilité financière.

Le Comité financier peut dire dans ses rapports soumis au Conseil en 1934, que la situation de la Hongrie a cessé d'empirer et que l'on constate dans certaines directions des signes d'une activité accrue [1].

Le commerce tant intérieur qu'extérieur s'est amélioré grâce surtout à la récolte exceptionnelle de 1933. La législation sur les dettes agricoles avait donné des résultats favorables. Des mesures législatives et administratives avaient été appliquées en vue d'améliorer la situation budgétaire. Les dépenses de l'État avaient été réduites et les recettes augmentées. Le Comité financier estime qu'il reste encore au Gouvernement hongrois de porter son attention sur la réduction du déficit des entreprises de l'État, et la réduction des budgets des autorités locales (qui sont hors de proportions avec les moyens dont dispose le pays et imposent, par là même, au contribuable un fardeau excessivement lourd).

§ II

Demande de la Grèce à la Société des Nations.

Par suite de la crise mondiale, le Gouvernement grec et la Banque de Grèce invitèrent le Conseil (janvier 1932, à entreprendre une enquête en Grèce, en vue : 1° d'accorder la suspension du paiement de l'amortissement de la dette publique pour une période de cinq ans; et 2° de patronner l'émission d'un emprunt s'élevant au total de 50 millions

1. Voir rapport 8-15 janvier 1934 (C. 37, M. 11, 1934. II, 4) et rapport 7-13 mai 1934 (C. 192, M. 78, 1934, II, A).

de dollars à consacrer à l'achèvement et à la mise en valeur des travaux d'assèchement et d'irrigation des vallées du Vardar et de la Strouma.

Cette demande paraît invraisemblable après les résultats si favorables obtenus en Grèce, grâce à l'intervention de la Société des Nations. Mais, tel est l'effet de la crise qui frappa le monde et particulièrement un pays qui — comme la Grèce — a toujours eu une balance commerciale passive [1] ne pouvant s'équilibrer qu'en temps normal grâce à des recettes invisibles (frêt, tourisme, remises d'émigrants, etc.)

L'enquête entreprise par la Société des Nations en Grèce, constata que l'exercice financier 1932-1933 devait se solder par un déficit important et que les ressources de change de la Banque de Grèce diminuaient rapidement. Pourtant, la Société des Nations ne jugea pas nécessaire d'appuyer l'émission d'un nouvel emprunt d'État de la Grèce. Le Comité financier se limita à demander aux États représentés à la Commission financière internationale de lui accorder certaines facilités de paiement de ses dettes d'État [2].

Par lettres du 10 et 22 avril 1933 — adressées au Secrétaire Général de la Société des Nations — la Grèce prie, à nouveau, la Société des Nations de procéder à une enquête de sa situation financière. Le Conseil n'étant pas en session, le Président du Conseil autorisa le Comité financier à prendre les mesures nécessaires. A la suite d'entrevues que le Comité financier eut avec M. Maximos, Ministre des Affaires étrangères de Grèce, il envoya M. Tyler à Athènes

1. Voir le « Raprort » du Dr Lucien-Graux, au Ministre du Commerce et de l'Industrie de France sur sa mission économique en Grèce, avril 1928. Bibl. Faculté de Droit. « Mélanges » (15305).

2. Voir chapitre IX.

pour réunir — avec l'aide de quelques membres du Secrétariat — une documentation de laquelle la délégation du Comité financier pourra disposer dès son arrivée.

Se basant sur les constatations de l'enquête entreprise en Grèce le 6 mai et les conseils du Comité financier, les représentants de la Grèce firent devant le Comité financier, au mois de juin 1933, une déclaration de principe qui eut l'entière approbation de ce dernier [1]. La déclaration est un programme de réformes qui regarde la politique du Gouvernement grec en matière budgétaire et fiscale, emploi de l'épargne nationale, diminution des charges que les chemins de fer imposent à l'État, ainsi que sur les questions monétaires. La mise en application de ces mesures commença en octobre 1933.

De même, la Banque de Grèce a désiré maintenir le contact avec le Comité financier et a continué à le consulter tous les six mois sur des questions de politique nationale.

Le rapport du Comité financier du 7-13 mai 1934 [2] constate que la situation de la Grèce marque, dans son ensemble, une tendance à l'amélioration.

§ III

Demande de la Bulgarie à la Société des Nations.

En février 1932, une délégation d'enquête fut envoyée par la Société des Nations à Sofia, en vue d'examiner sur place la situation financière et économique de la Bulgarie [3].

1. Voir *J. O.* Séance du Conseil du 12 octobre 1933.

2. C. 192, M. 78, 1934. II A.

3. Malgré les efforts du Gouvernement bulgare qui avait fait appel à la totalité des moyens : bons du Trésor, bénéfices de frappe de monnaie, etc., l'exercice 1931-1932, s'était clôturé avec un notable déficit.

Se basant sur les constatations de l'enquête, le Comité financier [1] attira l'attention du Gouvernement bulgare, comme il l'avait fait d'ailleurs à plusieurs reprises, mais en vain, sur la nécessité d'une réorganisation radicale de toute l'administration financière et d'une réforme du système d'imposition.

Le malaise économique de la Bulgarie serait dû, selon le Comité financier [2], en grande partie, aux effets fâcheux causés par les restrictions aux opérations de change et les autres entraves au commerce international. C'est pourquoi les exportations bulgares étaient tombées de 3,4 millions de leva pour les sept premiers mois de 1931, à 1,8 million de leva pour la même période de l'année 1932, tandis que les importations avaient subi une diminution moindre : de 2,8 millions de leva à 2 millions. Le montant des devises étrangères obtenues par la Banque nationale en contre partie des exportations fut naturellement diminué et notamment de : 4,2 millions en 1931 à 1,5 million en 1932. En plus, une grande partie des devises étrangères destinées à la Bulgarie se trouvait bloquée à l'étranger dans des compte spéciaux, à raison de mesures de restriction sur les changes, prises par ces pays. Le Comité financier condamna une fois de plus, le système des accords de compensation et exprima l'avis que ces accords laissent au moins à la libre disposition du pays exportateur une partie des devises étrangères obtenues, en contre-partie des exportations.

La situation financière de la Bulgarie étant toujours difficile, le Gouvernement bulgare, par lettre du 18 mars 1933 adressa au Secrétariat Général de la Société des Nations

1. *J. O.*, décembre 1932, p. 2006. Rapport soumis au Conseil le 13 octobre 1932.

2. *Op. cit.*

une nouvelle demande de collaboration financière avec la Société des Nations.

Une délégation du Comité financier se rendit à Sofia, au mois d'avril 1933. La délégation ayant constaté que la situation était grave[1]; pour obtenir une rapide amélioration de la situation actuelle, le Comité financier recommanda des mesures énergiques de redressement portant dans trois domaines : recettes publiques, dépenses publiques et politique économique et financière.

Se basant sur ces recommandations, le Président du Conseil bulgare présenta un plan de réformes auquel se rallia le Comité financier. Le plan contient une modification des statuts de la Banque nationale et une dérogation au Protocole du 10 mars 1928. Sur la demande du Comité financier, le Conseil adopta le 26 mai 1933 la dérogation au Protocole de 1928 [2].

Le plan fut adopté par le Parlement bulgare, mais ne fut pas entièrement exécuté. Comme toujours, les dispositions des Protocoles, où les avis du Comité financier éprouvent une grande difficulté à être mis à exécution en Bulgarie. Il ressort du vingt-huitième rapport du Commissaire de la Société des Nations en Bulgarie, que la situation budgétaire de ce pays est toujours sérieuse. L'exercice 1932-1933 avait été clôturé avec un déficit de plus d'un milliard de leva.

Mais, dès que le Gouvernement bulgare se décida à mettre en application les recommandations que le Comité financier avait formulées, une amélioration de la situation

1. La Trésorerie, dont les ressources étaient épuisées, avait contracté une dette d'environ un milliard et demi envers les fonctionnaires et les fournisseurs de l'Etat. (*La Société des Nations en 1933*, p. 102-103).

2. Voir page 238 et suiv.

a pu être enregistrée[1]. L'exercice budgétaire 1933-1934 a un déficit sensiblement inférieur[2] à celui de l'exercice précédent, les difficultés de la Trésorerie se sont atténuées, la liquidité bancaire s'est considérablement améliorée et le montant des dépôts a augmenté.

Section III

Généralités sur l'orientation de la politique financière de la Société des Nations à partir de 1931.

Nous constatons donc une nouvelle orientation de l'activité en matière financière de la Société des Nations. Sans vouloir engager à nouveau sa responsabilité à l'émission d'emprunts d'État, elle continue à donner des conseils aux pays solliciteurs.

En 1931, il paraissait que la situation financière et économique mondiale allait rentrer dans la normale. Ce fut seulement un mirage trompeur car la crise nous réservait une nouvelle secousse. Le monde étonné assista à la dépréciation de la livre sterling et du dollar.

Ainsi qu'il ressort de ce chapitre, la tâche du Comité financier fut particulièrement lourde à partir de 1931 et surtout au cours de l'année 1933. Tandis que jusqu'à cette période, les demandes d'intervention financière lui avaient été présentées successivement, à partir de 1931, à raison des ravages causés par la durée démesurée de la crise mondiale, le Comité financier eut à s'occuper simultanément non pas seulement de la plus grande partie des pays qui s'étaient déjà adressés à lui, mais aussi d'autres qui —

1. Rapport du Comité financier 7-13 mai 1933, C. 192, M. 78, 1934.

2. Ce résultat est dû en grande partie à l'allègement du service de la Dette du fait de la dépréciation de la livre sterling et du dollar et des sacrifices consentis par les créanciers extérieurs au titre de la dette publique.

comme la Roumanie, la Chine, etc... — faisaient appel à lui pour la première fois. Aussi, les sessions du Comité financier ont été d'une durée particulièrement longue, jusqu'à 50 jours, sans compter les réunions spéciales.

Parallèlement à cette activité intense du Comité financier, nous constatons une recrudescence de son importance en matière financière. Par une évolution continue, cet organe joue un rôle de plus en plus grand dans ce domaine, par rapport au Conseil. Nous voyons les gouvernements faire des déclarations de principe devant le Comité financier et non pas devant le Conseil ; c'est le Comité financier qui donne des directives tant aux gouvernements qu'aux Banques d'émission « de plano » sans qu'aucun Protocole approuvé par le Conseil et le gouvernement respectif leur donnent force obligatoire; prenant la défense des pays dont il s'occupe, le Comité financier exigea des faveurs de la part de leurs créanciers [1]. Le Conseil n'intervient que pour donner au Comité financier pleins pouvoirs pour s'occuper de la restauration d'un pays ou pour ratifier son activité à l'égard d'un pays.

Ce résultat était d'ailleurs inhérent à la division du travail au sein de la Société des Nations. Le Conseil ayant le rôle d'organe directeur de toute l'activité de la Société des Nations, ne peut se perdre dans des détails de réformes financières — dont ses membres ne sont pas compétents de connaître la plupart du temps — qu'il abandonne à son organe spécialisé dans ce domaine. Ce qui ne doit pas nous alarmer, on peut tranquillement se fier à l'expérience des techniciens qui composent le Comité financier et dont les plans de reconstruction financière ont déjà prouvé la sagacité.

1. Voir chapitre IX.

CHAPITRE IX

INEXÉCUTION DU CONTRAT D'EMPRUNT

De nos jours, en ouvrant les journaux, on ne voit que moratoires, cessation des transferts, pourparlers entre les représentants des créanciers et des débiteurs en vue de la conclusion d'un accord, qui est invariablement défavorable, sinon désastreux, pour les créanciers [1].

On a toujours fait des emprunts depuis les temps les

1. En traitant des manquements des Etats au paiement de l'emprunt, Mans distingue — dans son livre *Staatsbankrotte* — 3 cas : 1° refus de payer les intérêts ; 2° refus d'observer les conditions relatives au remboursement du capital ; 3° refus d'accomplir aucun de ces deux devoirs essentiels du débiteur. C'est ce qu'on nomme répudiation et attire le plus grand blâme.

Pour les intérêts, le débiteur peut diminuer leur montant, proroger les termes auxquels ils devait les payer ou supprimer les intérêts en les frappant d'un impôt spécial sur les coupons.

Pour le capital, l'Etat peut diminuer le montant à payer, supprimer un impôt destiné à couvrir l'emprunt, retarder son exigibilité, convertir l'emprunt (par l'émission d'un nouvel emprunt avec la faculté accordée aux porteurs des titres de l'emprunt converti, d'accepter les nouveaux titres en paiement de leur créance, ou de réclamer le remboursement des anciens). Ce dernier est un cas où l'on se demande s'il y a vraiment inexécution du contrat (voir Jozon *Revue de Droit International et de Législation comparée*, I, p. 275). Les opinions sont divisées aussi dans les cas où : 1° l'Etat paie autrement qu'il n'a été convenu, par exemple si dans l'acte d'émission, il a été prévu que le paiement se fera en or quelle que soit la situation monétaire du pays, et que l'Etat emprunteur devant la baisse du cours de la monnaie nationale, voudrait payer en papier monnaie (le 18 mai 1933, l'Allemagne a annoncé qu'elle paiera en papier monnaie ses emprunts en monnaie or) ; 2° l'Etat ayant à son passif des emprunts sans affectation de gages, contracte un nouvel emprunt garanti par une sûreté réelle ; 3° en cas de capitalisation, qui peut être totale ou partielle (exemple de capitalisations partielles : Turquie 1875 et Espagne 1873). La capitalisation consiste en ce qu'au lieu d'un paiement en espèce des coupons échus ou des obligations amorties, on délivre des certificats du montant des coupons ou de ces obligations, portant intérêt dans un délai déterminé. La capitalisation est la plupart du temps précurseur de la banqueroute. (Pour détails voir M. Politis. *Les emprunts d'Etat en Droit International*, p. 163-175).

plus reculés. Pour ne citer que quelques exemples : le roi Salomon [1] avait contracté un emprunt auprès du roi de Tyr, Hiram [2] ; les rois de Juda empruntaient de l'argent au trésor du Temple; au IVe et Ve siècles avant Jésus-Christ, les cités grecques devaient de l'argent à des créancier et s'en prêtaient mutuellement sur des bons. Mais il est vrai que le crédit n'était pas aussi répandu que de nos jours. Si à présent l'emprunt d'État constitue la règle, dans l'Antiquité, il constituait l'exception. Les gouvernements de l'Antiquité étaient assez sages pour amasser des trésors pendant les périodes de prospérité et les expéditions fructueuses, afin de les utiliser dans les temps critiques et les guerres.

C'est dans les temps modernes que les emprunts d'État [3] prirent un développement sans précédent. Les gouvernements à court d'argent, contractèrent des emprunts [4], tant auprès de leurs sujets, qu'auprès des étrangers, États ou particuliers. Pour obtenir cet argent, ils offrirent de grands avantages aux prêteurs : intérêts énormes, primes de remboursement, lots, etc., de même que les garanties les plus sûres : hypothèques sur certains biens de l'État émetteur, gage sur des revenus d'une régie autonome, garantie de tel grand banquier [5]. Les capitalistes attirés par tant d'appâts avancèrent l'argent qu'on leur demandait.

1. Xe siècle avant J.-C.

2. C'est pour s'acquitter de cette dette qu'il lui céda des territoires en Galilée.

3. Pour des raisons montrées à la page 183.

4. En dehors de l'emprunt on employait aussi d'autres moyens pour se procurer des ressources nouvelles : création d'offices, émission de billets et de bons, anticipation de recettes (XVIIe et XVIIIe siècles) au moyen du bail d'un revenu quelconque à un ou plusieurs financiers qui avançaient une somme équivalente au produit de plusieurs années de ce revenu. Et, n'oublions pas le système ingénieux, si répandu surtout au Moyen Age de la falsification des monnaies — autrement dit « mutations monétaires » et dont Nicolas Oresme a fait une si brillante critique.

5. Comme par exemple Syngros, banquier, qui avant la Grande Guerre,

Pour réparer les désastres de la guerre mondiale, il s'en suivit une course aux emprunts d'État encore plus enragée [1]. On peut dire que la seule limite à la contraction d'emprunts par un État soit le refus des capitalistes à accorder de nouveaux prêts [2].

En présence d'une charge aussi lourde de la dette publique il n'est pas étonnant de voir les États faire litière de leurs obligations quant à son service.

Section I

Le problème de la sanction du contrat d'emprunt d'État avant la création de la Société des Nations.

Mais quelle sera la sanction du refus d'un État à payer ses dettes ? Au commencement du XVII[e] siècle, Grotius disait que le non-paiement d'une dette par un monarque est une juste cause de guerre. Mais, il ajoute, il est vrai, que du moment qu'on a une juste cause de guerre, on ne doit pas pour cela faire la guerre. D'ailleurs, de son temps, les emprunts d'État avaient lieu entre monarques qui ne voulaient pas intenter la guerre à un des siens pour de l'argent, qu'il préférait tirer de ses sujets. En plus, sans

garantissait toujours les emprunts contractés par son pays (la Grèce), étant donné que son immense fortune présentait une garantie sérieuse.

1. Les emprunts furent doublés de dévalorisation de la monnaie nationale, d'inflation, etc., dans la plupart des pays belligérants.

2. Pour une étude détaillée des emprunts d'État et des différentes formes qu'ils peuvent revêtir. Voir : *thèse* de M. Politis « Les emprunts d'État en Droit international ». Paris, 1894. Georges Vauchaussade de Chaumont « L'évolution des divers modes d'émission d'emprunts », *thèse*, Paris, 1906. Jean Leblond « De l'emprunt par voie d'émission d'obligations (Debentures and Debenture Stock) en droit anglais ». *thèse*, Paris, 1924. Marcel Babé « La technique des emprunts de guerre français », *thèse*, Paris, 1925. E. Wellhoff « L'emprunt forcé », *thèse*, Paris, 1923. P. Didier « Essai historique sur l'emprunt patriotique et l'emprunt forcé », *thèse*, Paris, 1924, etc.

compter que l'issue de la guerre est incertaine et entraîne de graves dépenses, tous les monarques étaient endettés et mauvais débiteurs. C'est pourquoi on ne vit pas de cas fréquents de guerre pour ce motif.

Ce n'est qu'au XIXe siècle qu'un courant se forma pour la réclamation énergique du service des emprunts d'État.

On a demandé de conférer aux droits des souscripteurs d'un emprunt d'État la même force qu'ont les créanciers en droit interne [1].

Mais l'application pratique de cette théorie suscita des controverses touchant : la loi applicable [2], la compétence des tribunaux [3], etc...

Dans le cas où l'État émetteur d'un emprunt ne respecte pas ses obligations, certains auteurs [4] admettent le droit d'un gouvernement d'intervenir auprès d'un autre gouvernement pour la défense des intérêts de ses ressortissants, créanciers de ce dernier gouvernement. Mais si l'État a le droit de défendre ses sujets il n'en a pas l'obligation.

Le fait est que les réclamations diplomatiques furent nombreuses dans la deuxième moitié du XIXe siècle [5].

1. De Lapradelle et Politis : *Recueil des arbitrages internationaux*, t. II, 1924, p. 545 et suiv.

2. Voir : Politis « Les emprunts d'État en droit international », *thèse*, Paris, 1894. G. Gèze ; « La garantie des emprunts publics d'État », *R. C. A. D. I. H.*, 1925, vol. II.

3. Voir : Freund « Die Rechtverhältnisse der öffentlichen Auleihen », 1907, p. 171 et suiv. Diena « Il fallimento degli Stati e il diritto internazionale » 1898. K. Strupp « L'Intervention en matière financière », *R. C. A. D. I. H.*, 1925, vol. III, p. 61 et suiv. Warm « Essai sur les emprunts d'Etat et la protection des droits des porteurs de fonds d'États étrangers », 1907. Politis, *op. cit.*, p. 204 et suiv. Harrison Moore, « Act of State in English Law », London, 1906 et « The Execution of Treaties ». Goodnow, « Principes du droit administratif des États-Unis », édition française, 1907, p. 52 et suiv., etc.

4. Jozon, *Revue de droit international*, 1869, p. 273. Martens, *Revue de droit international*, 1882, p. 387. Pradier-Fodéré, *Revue de droit international public*, tome I, p 620 et suiv. Rolin Jacquemyns. *Revue de droit international*, 1875, p. 146-147, Politis, *op. cit.*, p. 217.

5. Par exemple réclamation de la France au Mexique sous le Second Empire

On fit responsable de ces interventions surtout la doctrine de Lord Palmerston [1]. Mais lorsque l'ingérance étrangère poussa jusqu'à l'institution d'un contrôle [2] dans le pays débiteur, et à une intervention armée [3] des protestations se levèrent de tous côtés [4]. En effet, la pratique de l'intervention en matière d'emprunts d'État était immorale au plus haut degré car elle n'avait lieu que de la part d'un État fort envers un État faible. Ce courant hostile à l'intervention une fois formé, la doctrine de Drago passa dans la Convention de la Haye de 1907 sur la limitation de l'emploi de la force armée pour le recouvrement de dettes contractuelles.

D'autres théories reconnaissaient aux États le droit arbitraire de refuser le respect de leurs engagements pécuniaires [5].

***

Il est vrai qu'on ne peut pas mettre en faillite un État comme un simple particulier. L'existence d'un État ne peut cesser du seul fait qu'il est insolvable. De même qu'un roi, pour le fait de paraître en public ne reste pas moins

et aux États-Unis à l'occasion de la guerre de Sécession ; réclamation des États-Unis au Mexique, etc.

1. Doctrine contenue dans la circulaire de lord Palmerston de 1848.

2. Ainsi qu'il a été montré à la section I du chapitre v.

3. Voir l'intervention armée collective au Venezuela en 1902.

4. Voir : M. Basdevant, *Revue générale de droit international public*, XI[e], 1904, p. 362 et suiv. ; note de Louis Drago, (Moulin « La doctrine de Drago », Paris, 1908). Rivier « Principes du droit des gens », I, 1896, p. 272. Lewandovski « De la protection des capitaux empruntés en France par des États étrangers », 1895, etc.

5. Voir : « Théorie de l'emprunt acte de souveraineté », « Théorie de l'emprunt acte législatif », « Théorie du caractère alléatoire des contrats passés avec l'État à raison des pouvoirs limités des tribunaux », « Théorie du droit de nécessité » (soutenue surtout en Allemagne), etc. Ces théories ont pour origine les droits absolus des monarques du XVI[e] et XVII[e] siècles.

roi pourvu de toutes ses prérogatives et entouré du même respect que dans son palais, de même un État, tout en faisant usage d'un instrument de droit privé « le contrat de prêt à intérêt » ne reste pas moins une entité morale souveraine qui a droit à certains égards. C'est pourquoi, il est déplacé de donner le nom de banqueroute à la carence d'un État à faire face à ses obligations dérivant de l'émission d'un emprunt d'État, on dit simplement « refus de payer ses dettes ».

Mais, si la sanction de ces obligations de l'État est imparfaite, il ne faut pas aller jusqu'à croire que leur exécution est facultative. Un État est coupable de spoliation si, tout en pouvant le faire, il refuse d'exécuter une obligation pour l'exécution de laquelle le créancier n'a aucun moyen de contrainte. C'est attaquer un ennemi désarmé. La force majeure ne pourra être invoquée que dans des cas désespérés. Par exemple dans le cas où l'État débiteur se trouverait dans l'impossibilité de faire fonctionner ses services publics, s'il continuait à faire face à ces obligations.

Soutenir le principe de la souveraineté absolue d'un État en matière d'emprunt semble déplacé lorsque le contrat d'emprunt a lieu entre un État et les nationaux d'autres pays. Si l'on peut encore admettre ce principe pour les emprunts intérieurs, il est exclu d'avoir cette prétention lorsqu'on a affaire avec des ressortissants étrangers. Dans un contrat, les considérations de souveraineté ne jouent aucun rôle. Comme le constate sir John Fischer Wllliams [1] entre les parties contractantes il n'y a que le nœud contractuel « consensus ad idem » ; aucune pression n'a pu être exercée sur les parties en cause, chacune a

1. « Le droit international et les obligations financières internationales qui naissent d'un contrat », *R. C. A. D. I. H.*, 1923, Vol. I.

librement accepté le contrat. Symétriquement, les dispositions de ce contrat ne pourraient être changées que par un autre accord de volontés, « disensus ad idem », toujours entre les parties contractantes [1].

D'ailleurs, si l'État en obtenant un emprunt ne contractait aucun engagement juridique, quel serait le capitaliste qui lui avancera les fonds ?

Même si ces obligations ont une force inférieure aux obligations civiles, il n'en est pas moins vrai que l'État débiteur a le devoir d'honneur de les respecter. En effet, si un État ne paye pas ses dettes, il est déshonoré et perd son crédit. L'Angleterre et les États-Unis, soucieux de leur réputation, ont fait du service de la Dette publique une dépense à crédits permanents et non annuels [2]. En France, les crédits pour le service de la Dette publique sont inscrits en tête du budget des dépenses pour en faire ressortir l'importance [3] ; de plus, le service de la Dette est un service voté, c'est-à-dire que — selon la loi des crédits additionnels — en l'absence des Chambres, le gouvernement est autorisé à ouvrir, par décret, les crédits nécessaires pour assurer le service de la Dette publique.

On est étonné de la pénurie de règles positives de Droit international relatives aux engagements pécuniaires des

1. Il est vrai pourtant que, dans certains cas, les créanciers devront subir l'exercice du droit de souveraineté de l'État emprunteur, sans pouvoir s'en plaindre : 1° par exemple si un étranger achète des titres d'un emprunt intérieur, il ne pourra protester contre les actes de souveraineté que ferait l'État débiteur à l'égard de cet emprunt, car dans ce cas il doit se plier comme les nationaux, au droit de souveraineté interne, qui peut s'exercer en liberté à l'intérieur du pays ; 2° un autre exemple : en cas d'émission d'un emprunt en monnaie nationale, l'État débiteur est libre de déprécier la valeur de sa monnaie, sans s'inquiéter des pertes que subiront ses créanciers. En pratique cette possibilité est exclue par l'insertion dans le contrat de la clause que le paiement se fera en une monnaie étrangère ou en or.

2. « Charge on the Consolidated Fund » en Angleterre ; « permanent appropriation » aux État-Unis.

3. Loi du 21 floréal, article 3.

États résultant de l'émission d'un emprunt. La cause en est sûrement la jeunesse du Droit international. C'est pourquoi, avant la création de la Société des Nations, on ne pouvait raisonnablement s'appuyer — pour exiger des États le respect de leurs obligations pécuniaires — que sur des considérations d'honneur et de prestige.

Section II

Problème de la sanction du contrat d'emprunt d'États après la création de la Société des Nations.

L'année 1931-1932 est un épisode fatal pour les finances de presque tous les pays du monde et par conséquent aussi des quelques pays ayant recouru à l'aide financière de la Société des Nations. C'est pourquoi, l'œuvre de reconstruction financière de la Société des Nations en subit les contre-coups, semant injustement le doute sur son efficacité.

Si l'Esthonie et Dantzig ont ponctuellement exécuté leurs obligations dérivant de l'émission d'emprunts sous l'égide de Genève, quatre autres pays — l'Autriche, la Bulgarie, la Grèce et la Hongrie — se sont trouvés à un moment donné dans l'impossibilité de le faire.

***

1° La Hongrie déclara le 23 décembre 1931 la suspension partielle des transferts des emprunts extérieurs et, par la suite, de tous les paiements, à l'exception du service de l'emprunt 1924 — patronné par la Société des Nations —, de l'intérêt dû sur la dette extérieure de la Banque nationale et du versement des sommes dues aux offices inter-

nationaux de compensation des chemins de fer et des postes. Le 15 juin 1932, le transfert de l'emprunt 1924 dut être suspendu. Elle versa seulement au compte des trustees la somme en pengö nécessaire au service de ce dernier emprunt. La Hongrie cessa également de verser au compte des trustees la totalité des recettes en pengö provenant des gages constitués en grantie du service de l'emprunt 1924.

***

2° Par décision du 20 avril 1932, la Bulgarie réduisit les transferts pour la dette extérieure. Mais le service en leva fut totalement assuré et la fraction non transférée versée au compte spécial géré par le conseiller près la Banque nationale. En 1932, la Bulgarie ne transférait que 50 p. 100 du service des deux emprunts patronnés par la Société des Nations.

***

3° La Grèce suspendit au mois de mai 1932 le transfert de tout le service de sa dette extérieure, y compris les deux emprunts émis sous les auspices de la Société des Nations.

***

4° Le stock de devises de la Banque nationale autrichienne ayant diminué considérablemnt, en juin 1932, cette dernière refusa de donner des devises pour le transfert de la dette extérieure. Cette situation de fait fut légalement autorisée par un décret du 11 juillet 1932 [1]. En avril-mai

1. Rapport Rost van Tonningen, novembre 1932.

1933, l'Autriche arrêta même le versement pour le paiement de ses emprunts.

***

La cause de cet état de chose est de nature fort complexe. Voyons quelle est l'explication que donne chacun de ces quatre pays.

M. Stephanoff fit la déclaration suivante à Genève le 13 octobre 1932 [1] : « La situation ayant empiré, eu égard aux difficultés budgétaires et au *manque de devises*, le Gouvernement bulgare pourrait se trouver dans l'impossibilité de continuer à effectuer les transferts dans leur volume actuel. »

Quant à la Grèce, M. Vénizelos déclara à la séance du Conseil du 15 avril 1932 que [2] : « son gouvernement se voyait obligé *à cause de la situation de plus en plus critique des réserves de la Banque de Grèce*, à suspendre provisoirement non seulement l'amortissement de sa dette extérieure, mais aussi le transfert des sommes nécessaires au paiement des intérêts. L'équivalent en dachmes du service d'intérêt serait provisoirement versé à un compte bloqué à la Banque de Grèce et porterait intérêt au profit des porteurs. »

Le Gouvernement hongrois, fit un communiqué [3] le 4 août 1932 où il est dit que : « par suite de la difficulté croissante d'obtenir en paiement des exportations hongroises des *devises étrangères utilisables* » il a été contraint de suspendre le transfert pour le service de l'emprunt 1924.

1. *J. O.*, décembre 1932, p. 2006 et suiv.
2. *J. O.*, 1932.
3. *J. O.*, décembre 1932, p. 2002.

Le motif [1] qui a amené l'Autriche à suspendre le transfert du service de la dette extérieure est toujours *la diminution de ses réserves en devises*. Les sommes en shillings continuent à être versées au compte des dettes extérieures.

De ces quelques déclarations se dégagent les conclusions suivantes :

1° Une considération caractéristique pour la période d'après la Grande Guerre, en ce qui concerne les emprunts d'État, est que le non respect des engagements des États emprunteurs : *ne consiste pas dans le non paiement des intérêts et de l'amortissement, mais dans la suspension du transfert en devises*. Le paiement est effectué dans la monnaie nationale de l'État émetteur[2]. Seulement, ce capital est bloqué dans le pays débiteur, le transfert à l'étranger en devises n'ayant plus lieu. D'ailleurs, le Comité financier ainsi qu'il sera montré plus loin, estime ce paiement en monnaie nationale suffisant, étant donné les difficultés que soulèvent les transferts de nos jours. Cette situation vraiment exceptionnelle a pour cause principale et apparente — et ceci est la deuxième conclusion qui se dégage des déclarations citées plus haut :

2° Pénurie croissante de devises des Banques d'émission[3].

Mais la cause profonde de cet état de choses, ne peut pas être tellement superficielle. L'absence totale ou partielle de devises dans certains pays est elle-même une conséquence d'un complexe d'autres circonstances qu'on appelle en un mot « la crise ». Voyons à quoi attribue le

1. Communiqué du 25 août 1932.

2. Sauf de rares exceptions, par exemple la Hongrie et l'Autriche en 1933.

3. C'est pour défendre leur stock insuffisant de devises que certaines Banques d'émission de l'Europe centrale et orientale ont pris des mesures qui nous semblent si étranges : Contrôle des devises à l'importation et à l'exportation des marchandises, limitation des sommes susceptibles à être changées en devises pour les voyageurs, etc.

Comité financier — dont la composition de techniciens les plus compétents, rend les opinions décisives — cette situation alarmante. D'ailleurs, s'étant occupé à fond de la situation financière et économique des pays assistés par la Société des Nations, il est, à plus forte raison, compétent de faire des considérations d'ordre général à ce sujet [1] : « Quelles que soient les erreurs que l'on puisse relever dans la pratique budgétaire ou la politique d'emprunt, les difficultés auxquelles ces pays ont à faire face ont été surtout provoquées par des causes mondiales sur lesquelles ils n'ont que peu d'action. » Il examine ensuite les répercussions de la crise, surtout celles de la diminution des prix de gros, sur les relations entre créanciers et débiteurs, la balance commerciale et les budgets des États. Et, montre comment, par répercussion directe, le commerce mondial subit un étranglement progressif. D'où la diminution du stock de devises. Mais laissons parler le Comité financier « depuis 1928, la valeur des prix de gros des denrées alimentaires et des matières premières a diminué d'environ 40 p. 100, ce qui a accru d'environ 70 p. 100 les charges fixes supportées par les producteurs de ces articles. Pour payer au moyen de marchandises d'une valeur antérieure de 100 unités une charge fixe de 100 (valeur or), ils doivent céder 170 unités de marchandises [2]... Dans chaque pays, ce déséquilibre entre la valeur nominale de la dette et la valeur des marchandises, au moyen desquelles le service de cette dette est réglé en dernière analyse, a bouleversé la

1. Rapport du Comité financier soumis au Conseil le 12 avril 1932. *J. O.*, mai 1932. p. 1039.

2. La Bulgarie offre un exemple frappant de ces difficultés. Les exportations ont augmenté en poids de 80 p. 100 en 1930, tandis que leur valeur s'abaissait de 3 p. 100. En 1931, le volume de ces exportations s'est encore accru de 40 p. 100 tandis que leur valeur diminuait encore d'environ 4 p. 100.

répartition du revenu national au détriment des débiteurs et surtout des agriculteurs et des entrepreneurs. Sur le plan international, les pays débiteurs ont été obligés de transférer à leurs créanciers un surcroît équivalent de produits tandis que les débouchés que ces produits trouvaient à l'étranger diminuaient sensiblement. Dans certains cas, les États débiteurs ne peuvent ni produire, ni vendre ce surcroît considérable de marchandises qu'il leur faut maintenant pour pouvoir s'acquitter de leurs obligations. » A mesure que cette situation s'aggravait, continue le rapport, la confiance s'est évanouie et on a commencé à retirer l'argent déposé dans les banques. Inévitablement, les États emprunteurs refusaient à faire crédit aux États débiteurs. De même, les États créditeurs relevèrent leurs tarifs douaniers, empêchant ainsi les États débiteurs d'exporter. Or, devant la fuite des capitaux, les États débiteurs ne pouvaient se procurer l'or nécessaire au paiement de leur dette que par une grande exportation. Par voie de représailles, les États débiteurs ont organisé des contrôles rigoureux tant des importations que de la sortie des devises. On est arrivé ainsi à l'immobilisation du commerce mondial.

***

La Société des Nations, du fait de l'octroi de son patronage à l'émission d'un emprunt d'État, contracte une responsabilité morale [1] quant au service régulier de cet emprunt. Car, non seulement elle recommande aux capitalistes l'État émetteur, mais par le Protocole rédigé à Genève et le contrôle que la Société des Nations institue dans le

1. Voir p. 162 et suivantes.

pays émetteur, elle se charge du redressement financier de ce pays et partant devrait le mettre à même de faire face au paiement du coupon de sa dette extérieure.

D'ailleurs, la Société des Nations reconnaît elle-même cette responsabilité. Par exemple, la résolution du 4 octobre 1922 approuvant les trois Protocoles autrichiens contient ces paroles : Le Conseil s'engage « d'accepter les devoirs et les responsabilités contenus dans ces propositions ».

Sir John Simon [1] dit qu'il ne croit pas « qu'on puisse le répéter trop souvent, qu'un manquement relatif à ces emprunts... a nécessairement des répercussions, dans une certaine mesure sur la Société des Nations elle-même ».

M. Eden, représentant du Gouvernement britannique dit au même sujet [2] : « Le Conseil a une responsabilité toute spéciale à l'égard des emprunts émis sous les auspices de la Société des Nations. »

Étant donné cette responsabilité, du moins morale, de la Société des Nations on peut se demander : *Quid* en cas d'inexécution des obligations découlant d'un emprunt d'État dont l'émission a été patronné par la Société des Nations ?

§ I

Attitude du Comité financier.

Aussi curieux que cela puisse paraître, le Comité financier n'eut pas une attitude énergique envers les États qui ne purent pas tenir leurs engagements en ce qui concerne le service régulier des emprunts d'État émis avec l'aide

1. Séance du 15 juillet 1932 (*J. O.*, juillet 1932, p. 1276).
2. Séance du Conseil du 21 mai 1932.

de la Société des Nations. Il fut même accusé d'avoir une indulgence par trop maternelle.

En voici des exemples :

Dans son rapport soumis au Conseil le 12 avril 1932 [1], le Comité financier est d'avis que les transferts pour l'ensemble de la dette publique extérieure de la Bulgarie soient réduits de 50 p. 100 pendant six mois [2].

Dans ce même rapport, il recommande [3] à la Commission financière internationale de suspendre pour une année le transfert de l'amortissement des emprunts grecs soumis à son contrôle et que des mesures analogues soient appliquées aux emprunts extérieurs grecs qui ne relèvent pas de la Commission financière internationale. Cette recommandation fut subordonnée à la condition que le Gouvernement hellénique continue à verser l'amortissement en drachmes à un compte ouvert dans les livres de la Banque de Grèce au nom de la Commssion financière internationale.

Quant à la Hongrie, il ne semble pas blâmer les dispositions qu'elle avait prises en décembre 1931. Le Gouvernement hongrois avait pris cette décision de lui-même, sans consulter le Comité. Toutefois, le Comité n'a pas cru devoir désapprouver ultérieurement cette décision. Le Comité financier dit que l'État qui se résoud à ces dispositions ébranle considérablement son crédit, mais qu'il doit aussi tenir compte de l'intérêt du pays, de ses besoins impérieux, qui peuvent exiger l'arrêt du transfert. Car, dit-il, « au moins dans la majorité des cas, la sûreté offerte par un gage général et spécifique n'assure qu'un droit à des revenus perçus dans la monnaie nationale et ne donne

1. Voir *J. O.*, mai 1932, p. 1048.
2. C'est ce que le Gouvernement bulgare n'a pas manqué de faire.
3. *Op. cit.*, p. 1052.

aucune garantie juridique spéciale au sujet des transfert qui, à l'heure actuelle soulèvent les principales difficultés ». C'était bien plaider la cause des États débiteurs ! Si la réserve en devises du pays diminue au point que — s'il continue le transfert du coupon — il ne pourrait plus faire face à ses obligations commerciales, le transfert peut être suspendu.

Le Comité financier salue avec plaisir la réussite des accords de « Stillhalte » conclus par les banques et les maisons de commerce hongroises avec leurs créanciers à court terme du Royaume-Uni, et suggère au Gouvernement hongrois de conclure des accords analogues avec ses autres créanciers à court terme pour six mois. Six mois était la date fatidique du Comité financier à cette époque; il comptait sur elle pour la fin de la crise.

Quant à l'Autriche, il lui recommande le renouvellement des crédits extérieurs à court terme et l'émission d'un emprunt sous l'égide de Genève.

Il est vrai que le Comité financier attire en même temps l'attention des États en cause sur les conséquences graves de mesures aussi désespérées que la suspension du transfert. Il leur rappelle [1] qu'une mesure de cette nature, nuira au bon renom du pays et les exhorte à faire tous leurs efforts pour « reprendre le transfert intégral du service de leurs dettes »... « Ce n'est qu'ainsi, que ces pays pourront justifier l'indulgence qu'ils sollicitent aujourd'hui. »

Cette attitude du Comité financier ne doit pas surprendre. Car il faut penser, lorsqu'un État doit acquitter une dette, si l'état de ses finances le lui permet. Même en soumettant les emprunts publics au régime des obligations de droit

1. *Op. cit.*, p. 1042.

commun, on ne peut traiter un État plus rigoureusement qu'un particulier qui tombe en faillite. En effet, dans un cas comme dans l'autre — selon l'avis de M. Gaston Jèze[1] — « l'insolvabilité impose aux créanciers d'accepter des délais de paiement ou même de se contenter d'une satisfaction proportionnée aux ressources du débiteur ». Il faut chercher « à concilier les intérêts également légitimes des porteurs de titres et de l'État débiteur. La dette résultant d'un emprunt est aussi obligatoire en droit que toute autre dette, mais il n'est pas moins vrai que, contractée dans un intérêt public, elle est soumise, pour son exécution, aux conditions imposées par les nécessités financières et administratives d'un État emprunteur ».

Il est vrai, cependant, que le Comité financier est allé un peu loin en conseillant lui-même une suspension des transferts. Il aurait suffi de ne pas trop les blâmer ultérieurement à la suspension. Les États qui déclarèrent la suspension totale ou partielle du transfert de leur dette extérieure, se prévalurent de la permission que leur avait donné le Comité financier. M. Mikoff [2] représentant de la Bulgarie, par exemple, relève le fait que la suspension temporaire du transfert de la dette publique bulgare est conforme à l'esprit des recommandations du Comité financier, contenues dans son rapport soumis au Conseil le 12 avril 1932.

***

Le Comité financier pousse encore plus loin sa magnanimité et son sens de l'équité. Dans ce même fameux rapport du 12 avril 1932, il est dit [3], quoique vaguement,

1. *R. C. A. D. I. H.* : La garantie des emprunts publics d'Etat, 1925, vol. II.
2. Séance du Conseil du 15 juillet 1932. *J. O.*, 1932, p. 1276.
3. *J. O.*, mai 1932, p. 1043.

qu'*on peut difficilement affirmer qu'un créancier particulier peut prétendre à un traitement plus favorable qu'un autre,* ou qu'un gage est meilleur ou moins bon qu'un autre. C'était contester le traitement préférentiel des emprunts d'État émis avec le concours de la Société des Nations et, en quelque sorte, l'efficacité du système de garanties organisé par la Société des Nations.

M. Politis, au nom de M. Vénizelos, proteste [1] contre cet avis exprimé par le Comité financier, que les emprunt contractés sous l'égide de Genève ne devraient pas être distingués des autres emprunts extérieurs. Il dit que si cette distinction est possible pour d'autres pays, dont les emprunts ainsi contractés sont gagés sur des revenus particuliers, ne l'est pas pour la Grèce dont les emprunts de toutes sortes sont gagés sur les mêmes revenus, administrés par la Commission financière internationale. La priorité entre les emprunts émis par la Grèce a été déterminée d'après l'ordre de leur émission. « Il s'ensuit, que les anciens emprunts passent avant les emprunts conclus sous les auspices de la Société des Nations. » C'était bel et bien tirer profit de l'indulgence du Comité financier. Il affirme en d'autres mots que les emprunts émis sous le patronage de Genève non seulement n'ont pas droit à un traitement préférentiel, mais encore, ils sont soumis aux règles de priorité généralement admises.

§ II

A. — *Politique du Conseil.*

Dans le sein du Conseil des voix, surtout des représentants de l'Angleterre, se levèrent contre le Comité

1. Séance du 21 mai 1932.

financier et exhortèrent le Conseil à plus de sévérité. Pourtant, jusqu'à présent, les résolutions du Conseil se sont limitées à recommander aux États infracteurs des obligations contractées par les Protocoles signés à Genève, l'entente directe avec leurs créanciers. Ce n'est pas une solution nouvelle, mais elle est fort judicieuse. Elle fut souvent recommandée par la doctrine. En effet, si un État se trouve dans l'impossibilité de faire face à ses engagements, la meilleure solution c'est : d'appeler les représentants des porteurs des titres de l'emprunt, leur exposer l'état de ses finances et fixer ensemble le terme au bout duquel l'État débiteur pourrait reprendre ses paiements, de même que la mesure dans laquelle il pourrait encore payer. Mais, cet Accord, une fois arrêté, l'État débiteur ne doit plus revenir sur ses décisions [1]. Même M. Ramsay Mac Donald, en sa qualité de Président de la Conférence monétaire et économique de Londres 1933, reconnaît que : « A moins que les pays créanciers ne soient prêts à accepter des marchandises et des services en paiement des dettes, celles-ci ne peuvent être payées... Dans les circonstances actuelles, il faut que des règlements temporaires interviennent entre débiteurs et créanciers chaque fois que cela sera nécessaire [2]. » C'était ratifier la politique de la Société des Nations en cas de carence des États débiteurs.

En ce qui concerne la Bulgarie [3], le Conseil observe que les porteurs de titres ou leurs repérsentants sont seuls qualifiés pour discuter ces questions avec le Gouvernement bulgare et pour « accepter sur l'exécution des droits juri-

1. Comme le fit le Portugal en 1892.
2. Document C. 435, M. 220, II°, 1933.
3. Séance du 15 avril 1932. *J. O.*, mai 1932.

diques qu'ils détiennent, les concessions que les difficultés actuelles leur paraîtront suggérer ».

Il recommande la même procédure au Gouvernement hellénique, ce même jour.

A la même séance [1], le Conseil « autorise le Comité financier à présenter, d'accord avec le Président du Conseil et le rapporteur, des suggestions pour obtenir le concours d'une ou plusieurs personnes d'une autorité et d'une expérience internationales, qui pourraient étudier les divers emprunts et présenter des propositions à toutes les parties intéressées, si le Gouvernement hongrois désirait user d'une telle procédure lorsqu'on envisagera le règlement des diverses dettes à long terme dont le transfert est actuellement suspendu ».

Le 21 mai 1932, M. Eden se référant à la carence du Gouvernement hellénique, en ce qui concerne le paiement du coupon de l'emprunt 1924, exhorte ce gouvernement à reprendre le service de l'emprunt, étant donné la responsabilité spéciale de la Société des Nations à l'égard des emprunts dont elle avait patronné l'émission et, la responsabilité additionnelle de certains membres du Conseil, qui sont en même temps représentés à la Commission financière internationale d'Athènes. « La Grèce, continue-t-il, s'était acquis une si haute réputation par la ponctualité avec laquelle elle avait exécuté ses obligations... et son Premier Ministre jouit d'une si grande renommée de sagesse politique, que le Gouvernement du Royaume-Uni garde l'espoir que le Gouvernement hellénique répondra sans tarder à cet appel et jouira de nouveau de son bon renom dans le monde ». Donc, malgré tout l'appareil de sûretés

1. *Op. cit.*, p. 1030.

et de contrôles dont s'étaient couverts les prêteurs d'emprunts d'État, la seule sûreté qui vaille est la bonne foi de l'État émetteur. Devant sa défection, on se limite à faire appel à l'honneur de l'État emprunteur, et à flatter ses Ministres. En un mot, laissant les sanctions de côté, on recourt à des moyens psychologiques cherchant à ambitionner ou à émouvoir les représentants des pays débiteurs.

M. Paul-Boncour à la même séance, lance à son tour un appel à la bonne volonté du Gouvernement hellénique, il garde l'espoir « qu'un accord intervienne sans délai avec les porteurs afin de remédier aux graves inconvénients de la situation actuelle ».

M. Politis répond que son gouvernement ne fera rien de définitif qu'après entente avec ses créanciers. Mais l'urgence et la gravité des circonstances lui ont imposé, en attendant un règlement définitif, de prendre des mesures provisoires de conservation économique et sociale.

M. Eden en réponse à M. Stephanoff [1] qui annonçait une prochaine réduction du transfert de la dette publique [2] lui rappelle que la question de la suspension des transferts doit faire l'objet de négociations directes entre les débiteurs et les porteurs intéressés.

Sir John Simon est particulièrement sévère envers les États débiteurs. Le 15 juillet 1932 [3], il disait que tout en constatant que les difficultés qu'éprouvent les États visés dans le rapport du Comité financier — dues à des causes qui échappent à l'action de ces États — il n'en est pas moins vrai que trois de ces États ont cessé dans une mesure

1. Séance du Conseil du 13 octobre 1932. *J. O.*, décembre 1932, p. 2006 et suiv.

2. Voir plus haut.

3. *J. O.*, juillet 1932, p. 1276.

plus ou moins grande de faire face aux obligations qui découlent de l'émission d'emprunts extérieurs consentis sous les auspices de la Société des Nations. C'est pourquoi, il suggère que la résolution du Conseil insiste un peu plus sur le sentiment d'inquiétude qu'éprouve la Société des Nations. « Ce n'est nullement, dit-il, dans le désir de faire des reproches adressés de haut, à ceux qui éprouvent des difficultés, mais dans le seul dessein de maintenir la réputation de la Société des Nations. »

A la suite de ce discours de Sir John Simon, le Conseil prit une résolution contenant quelques remontrances : « Le Conseil, désire que soit notée la sérieuse inquiétude que lui cause le manquement prolongé de certains États à l'exécution de leurs engagements internationaux et compte que ces États feront tous leurs efforts pour reprendre les paiements afférents à leurs obligations financières à une date aussi rapprochée que possible. » Il se réfère en même temps au dernier paragraphe de la résolution adoptée le 21 mai 1932, résolution qui est assez énergique : « Le Conseil, croit devoir souligner qu'un manquement à remplir leurs obligations financières internationales de la part des pays qui ont bénéficié d'emprunts émis sous les auspices de la Société des Nations, ne saurait manquer d'avoir les conséquences les plus graves, en ce qui concerne, non seulement le crédit de ces pays, mais aussi la possibilité pour la Société de prêter à l'avenir une assistance collective. » La Société des Nations recourt ainsi à une menace effective : celle de ne plus favoriser l'émission de nouveaux emprunts.

***

Pourtant, la Société des Nations ne pouvait se désintéresser de la situation financière de l'Autriche quelle que

fut la défiance qu'elle pouvait avoir vis-à-vis d'un pays qui n'exécutait pas ses obligations pécuniaires.

M. Eden lui-même disait [1] que l'Autriche est le seul pays qui « a des droits spéciaux à ce que son cas soit examiné en vue de l'octroi éventuel d'une aide extérieure pour lui permettre de mener à bien un programme de mesures d'ajustement radical et durable et d'échapper aux dangers financiers dont il est actuellement menacé. L'Autriche vient de traverser une période pendant laquelle elle a dû s'adapter à la situation nouvelle créée par les Traités de Paix ». Il se ralliait d'ailleurs, par ces paroles, à l'opinion du représentant du Gouvernement français à Genève qui pensait aussi que l'Autriche avait besoin d'un traitement préférentiel. A la même séance les représentants de l'Italie et même de l'Allemagne exprimèrent le désir de leurs gouvernements respectifs à venir en aide à l'Autriche.

Mais M. Eden conditionna le concours de son pays à l'assistance financière de l'Autriche par : *a*) l'obligation que prendrait l'Autriche à rembourser à la Banque d'Angleterre l'avance qu'elle avait reçue ; *b*) et à exécuter ses obligations au titre de la dette extérieure, notamment de l'emprunt garanti 1923.

Donc, il est arrivé que la Société des Nations soit prise dans un engrenage en ce qui concerne les emprunts d'État autrichiens. Les États représentés au Conseil ayant accordé à l'Autriche leur garantie personnelle pour des sommes importantes et leurs ressortissants ayant engagé des capitaux dans ce pays, ils déterminèrent la Société des Nations à patronner l'émission d'un nouvel emprunt autrichien pour mettre ce pays à même de faire face à ses obligations.

1. Séance du 21 mai 1932.

Le 15 avril 1932, M. Vénizélos disait au Conseil qu'il « n'a pas besoin de dire combien il est pénible à son gouvernement d'envisager ces mesures que lui imposent les circonstances », mais qu'il a l'espoir qu'elles n'auront qu'un caractère provisoire et que le Conseil se décidera bientôt à lui accorder un nouvel emprunt; et ce n'est que dans ce cas que la Grèce sera en mesure d'assurer le transfert des sommes nécessaires au service des intérêts de sa dette extérieure. C'était un peu forcer la main de la Société des Nations. Mais, la Société des Nations, malgré la menace qui pesait sur son prestige et les intérêts des créanciers de la Grèce ne se laissa pas convaincre cette fois-ci.

***

B. — *Revirement dans l'attitude du Comité financier.*

Le Comité financier, devant les remontrances de certains membres du Conseil changea de tactique. Dans son rapport soumis au Conseil le 28 janvier 1933 [1], il fait sérieusement la morale au Gouvernement hongrois. Il pense qu'un pays qui, comme la Hongrie, ne paie pas ses dettes extérieures, devrait au moins maintenir le contact avec ses créanciers pour arriver à l'amiable à une solution définitive. Il reproche aussi au Gouvernement hongrois d'avoir — par décision unilatérale — cessé d'alimenter en monnaie nationale le fond des arrérages de sa dette publique extérieure, malgré l'importance que le Comité financier attachait à ce versement. « Il ne pense pas que le Gouvernement hongrois soit fondé à invoquer aucune impossibilité de trésorerie à poursuivre l'alimentation de ce fonds; des exemples étrangers prouvent en effet qu'en pareil cas, les représen-

1. *J. O.*, février 1933, p. 323.

tants des créanciers, dans la mesure où on leur en démontre la nécessité, ne se refusent pas à autoriser des placements en bons du Trésor de sommes qui auraient dû ou devront être versées au fond des arrérages de la dette extérieure. »

Au Gouvernement bulgare, il recommande, de même que le Conseil, de reprendre les négociations avec les groupes de porteurs de sa dette publique extérieure [1].

§ III

Attitude de la League Loans Committee et des Trustees.

A côté du Conseil de la Société des Nations et de son Comité financier, d'autres organes essayèrent d'intimider les États mauvais payeurs, pour les résoudre à respecter leurs obligations :

A. La League Loans Committee [2] de Londres, remit au Conseil, à sa séance du 3 octobre 1932, un mémoire signé par le président de cette League : Sir Austen Chamberlain.

Cette association fut constituée pour sauvegarder les intérêts des capitalistes de tous les pays ayant souscrit aux emprunts émis sous les auspices de la Société des Nations.

Il faut noter que ces organisations formées par les représentants des différentes catégories de créanciers au titre d'emprunts étrangers, sont d'un grand avenir. La Conférence monétaire et économique de Londres (1933), recommande chaleureusement aux gouvernements intéressés d'encourager ces formations.

1. Rapport soumis au Conseil le 13 octobre 1932. *J. O.*, décembre 1932, p. 2008.

2. Comité des Emprunts émis sous les auspices de la Société des Nations.

Dans le mémoire [1] de la League Loans Committee cité plus haut, il est dit que les porteurs des « emprunts de la Société » ont droit à des égards particuliers, surtout « à cause du statut tout particulier de ces emprunts et des fins pour lesquelles ils ont été émis ». Les buts poursuivis par ces emprunts étaient en effet, hautement louables, et la League les énumère :

1° Ils ont servi au relèvement de l'Europe après guerre en fournissant aux pays qui avaient souffert de la guerre les ressources nécessaires pour assurer leur stabilité économique et monétaire;

2° Dans deux cas, l'existence même d'une importante population de réfugiés (grecs et bulgares) se trouvait en jeu;

3° Sans ces emprunts, le service des emprunts antérieurs n'aurait pas pu être effectué.

Étant donné ces résultats obtenus grâce aux emprunts émis avec le concours de la Société des Nations et le fait que les souscripteurs de ces emprunts ont reçu des assurances explicites : *a*) que les garanties les plus sûres avaient été données par les débiteurs sous la forme des engagements les plus stricts ; *b*) que des dispositions avaient été prises pour assurer la conservation de ces gages sous le contrôle de la Société des Nations qui, dans plusieurs cas, a nommé à cet effet des Commissaires dans les pays en question.

La League prie « respectueusement le Conseil de la Société des Nations d'examiner immédiatement la question de ces manquements et de ceux qui menacent de se produire, et de prendre sans tarder toutes les mesures en son pouvoir en vue de rétablir la confiance dans les emprunts émis sous ses auspices et de lui permettre de poursuivre

1. *J. O.*, décembre 1932, p. 2001.

avec succès l'œuvre bienfaisante de restauration qu'il a entreprise ».

Ce mémoire est surtout une protestation contre le principe du traitement égal de tout créancier qu'avait vaguement exprimé le Comité financier dans son rapport du 12 avril 1932 et un appel à la Société des Nations pour la déterminer à mettre en action les sanctions dont elle dispose contre les pays qui avaient manqué à leurs obligations.

Le Conseil chargea le 3 octobre 1932 un Comité spécial de l'étude de ce mémoire.

***

Le rapporteur des questions financières, M. Braadland, apporta à la connaissance du Conseil [1] qu'après avoir étudié avec les représentants de la France, du Royaume-Uni, de l'Italie et de l'Espagne, le mémoiere de la League Loans Committee et entendu les explications de Sir Austen Chamberlain, le Comité est d'avis que : *du fait de ces emprunts, la Société des Nations a une responsabilité spéciale.* Ce même Comité exprime son contentement d'apprendre que deux des gouvernements qui avaient été coupables de manquements unilatéraux, sont en pourparlers avec les représentants des porteurs.

Donc ce Comité spécial recommande aussi l'entente directe entre l'État débiteur et ses créanciers. En plus :

a) Il charge le Comité financier d'apporter une attention toute spéciale aux responsabilités qu'incombent à la Société du fait des emprunts émis sous ses auspices et de rechercher si de nouvelles initiatives peuvent, à l'heure actuelle, être prises en vue de remédier à la situation ;

1. Le 7 octobre 1932.

b) Il recommande d'un autre côté, que les pays se trouvant en état de manquement à l'égard d'emprunts conclus avec l'aide de la Société des Nations, aient pleinement recours à l'aide technique des conseillers de la Société et tiennent le Conseil exactement au courant de la situation, par l'intermédiaire du Comité financier.

***

Tant la League Loans Committee que le Comité des Puissances, réuni par M. Braadland, donnent aux emprunts émis avec le concours de la Société des Nations une importance particulière, du fait qu'ils engagent la responsabilité morale de cette dernière. Et, considèrent la Société des Nations chargée de la mise à exécution des charges qu'incombent aux pays ayant obtenu ces emprunts.

***

B. Un autre organe qui réagit contre les manquements des États débiteurs, furent les commissaires fiduciaires ou trustees.

Le Gouvernement hongrois ayant suspendu le 15 juin 1932 les transferts afférents au service de l'emprunt 1924, se limitait à verser au compte des trustees, la somme en pengö nécessaire à ce paiement. Les trustees pour la Hongrie, protestèrent dans une lettre adressée au Secrétaire Général de la Société des Nations, contre cette violation du Protocole. Ils demandèrent que la question soit portée devant le Conseil.

En effet, les attributions des trustees, selon le Protocole et l'Engagement général, ne peuvent être pleinement exercées si le service de l'emprunt a été suspendu. Car,

ainsi qu'il a été dit, ils sont tenus de transférer, le premier jour de chaque mois, par prélèvement sur un compte spécial, un douzième, au moins, du montant nécessaire pour assurer le service annuel de l'emprunt.

L'Engagement général pour l'emprunt hongrois 1924 stipule que si le gouvernement manque à son engagement en ce qui concerne le service de l'emprunt, les trustees pourront retenir, sur le fonds de réserve, des sommes suffisantes pour assurer le service de l'emprunt et se prémunir contre tout nouveau manquement. Les trustees ont le pouvoir de retenir l'intégralité des recettes [1] revenant à ce fonds de réserve. Mais, le Gouvernement hongrois, pour se prémunir contre ces dernières sanctions, soustraya certaines recettes au contrôle des trustees [2]. C'est pourquoi, les trustees pour la Hongrie pouvaient avec juste raison se plaindre de la violation de leurs droits.

En réponse à leur lettre, le Comité financier recommanda aux trustees de conserver entre leurs mains les fonds proprovenant des revenus gagés. Donc, nous voyons que la Société des Nations pour peu qu'elle le veuillle, dispose de sanctions que lui fournissent en premier lieu les Protocoles.

De même, il déclara [3] qu'il était « sérieusement affecté par ces infractions à des engagements internationaux et, d'une manière générale, par les défaillances successives de la Hongrie à toutes ses obligations extérieures ». Ce blâme du Comité financier est une preuve en plus de l'affermissement de son ton après avoir professé une si large indulgence dans son rapport du 12 avril 1932. Mais ce changement démontrait en même temps, sa parfaite impar-

1. Ces recettes pour la Hongrie couvraient six fois la charge de l'emprunt.
2. D'ailleurs la Bulgarie fit la même chose.
3. Rapport du 15 juillet 1932, *J. O.*, juillet 1932, p. 1454.

tialité, il peut gâter ou punir, selon que la situation d'un pays est critique ou n'inspire plus de crainte. .

Le Conseil adopta au sujet de la Hongrie la résolution suivante : « Il insiste auprès du Gouvernement hongrois sur l'urgente nécessité de reprendre aussitôt que possible les transferts au titre de sa dette extérieure et l'exécution de ses engagements aux termes des Protocoles du 14 mars 1924 [1]. »

***

Les trustees [2] pour l'emprunt autrichien, de leur côté, envoyèrent le 1er juillet 1932, une lettre au Secrétaire Général de la Société des Nations, où il est dit que « par infraction aux termes de l'Engagement général, le Gouvernement autrichien n'a pas versé au compte spécial administré par les « trustees » à la Banque nationale d'Autriche, la totalité de revenus gagés, perçus pendant le mois de juin, ainsi qu'il résulte d'une lettre [3] en date du 24 juin 1932 de la Banque nationale d'Autriche aux « trustees ».

Par une autre infraction aux dispositions de l'Engagement

1. *J. O.*, juillet 1932.

2. MM. A. Jansen, Jay, Marc Wallemberg.

3. Cette lettre de la Banque nationale d'Autriche est une preuve de l'absolue indépendance de cette banque vis-à-vis du Gouvernement autrichien. Cette banque ose relever dans cette lettre, un manquement du Gouvernement autrichien à ses obligations. Aux termes de l'emprunt 1923-1943, la Banque nationale s'était engagée d'informer sans délai les trustees, de chaque différence essentielle qui se montre entre les montants indiqués dans les différents rapports du Gouvernement autrichien concernant les revenus gagés (tabacs et douanes) et les montants effectivement déposés à la Banque nationale.

Or, la Banque nationale signale que les montants sur les revenus gagés indiqués dans le rapport de la Direction générale de la Régie de Tabacs, pour la deuxième semaine du mois de juin (8 à 15), diffèrent essentiellement des sommes déposées effectivement à la banque. Tandis que les recettes indiquées dans ce rapport pour le produit de la vente des fabricants de tabacs est d'environ 7.200 000 shillings, les montants effectivement déposés à la banque sont de 1.500.000 shillings (*J. O.*, décembre 1932, p. 2034.)

général, le Gouvernement autrichien n'a pas non plus versé les sommes mensuelles payables au 1er juillet dans les devises étrangères respectives requises pour le service de l'emprunt. Les trustees reconnaissent qu'il n'est pas de leur compétence de savoir si un Commissaire doit être nommé ou non dans ce cas, mais ils considèrent que ces manquements aux obligations du Gouvernement autrichien sont particulièrement graves. Et les trustees ne sont plus en mesure de remplir d'une façon satisfaisante les fonctions à eux confiées par la Société des Nations, pour la protection des porteurs d'obligations. Cette situation, dans l'intérêt des porteurs d'obligations qu'ils représentent, ne doit plus se prolonger. Ils estiment que tout en gardant les fonctions qu'ils avaient avant le 30 juin 1926, des dispositions soient prises pour le contrôle et la protection du compte spécial qui, dans les cas actuels, ne peut plus être assumé par eux.

Le même jour — 1er juillet 1932 — les trois trustees pour l'Autriche envoyaient une lettre au Chancelier d'Autriche [1], dans laquelle ils montrent leur inquiétude aux sujets des infractions signalées dans la lettre adressée à la Société des Nations. Copie de cette lettre fut adressée au Scerétaire Général de la Société des Nations et à la Commission de contrôle.

Ainsi, les trustesss prirent leur rôle fort au sérieux, faisant toutes les démarches en leur pouvoir pour déterminer le gouvernement auprès duquel ils travaillaient à respecter les obligations découlant des Protocoles et des Engagements généraux.

A la lettre des trustees pour l'Autriche adressée au Secrétaire Général de la Société des Nations, le Comité

1. *J. O.*, décembre 1932, p. 2035.

financier répondit dans son rapport soumis au Conseil le 13 octobre 1932 : « Il faut toutefois espérer que le Gouvernement autrichien reviendra sous peu à la procédure normalement prévue pour assurer le service de sa dette extérieure, ce qui serait grandement facilité, par la réalisation rapide du nouveau plan d'assistance à l'Autriche. En conséquence, il y aurait intérêt, à notre avis, à laisser cette question pendante, en attendant l'évolution ultérieure de la situation financière de l'Autriche. »

§ IV

Généralités sur la sanction du contrat d'emprunt d'État depuis le Pacte de la Société des Nations.

Donc, la politique de la Société des Nations en matière d'emprunt d'État consacre le principe « pacta sunt servanda ». Il est vrai que la Société des Nations est loin de considérer les contrats d'emprunts d'État immuables, elle admet les cas de force majeure, mais ne veut pas que le gouvernement débiteur modifie le contrat de sa propre volonté, elle exige l'accord des parties.

Nous avons vu le Comité financier, les trustees et surtout le Conseil inviter à maintes reprises les pays émetteurs d'emprunts sous l'égide de la Société des Nations — qui ne pouvaient plus faire face à leurs obligations — de prendre contact avec les porteurs de titres de ces emprunts, et de s'abstenir de toute décision avant de tomber d'accord avec eux. Le Conseil leur rappelle sans cesse le respect qu'ils doivent aux engagements solennels qu'ils ont contractés.

Deux courants dominants et opposés étaient aux prises avant la création de la Société des Nations : 1° les financiers réalistes et pratiques d'un côté, tendaient à assimiler les

rapports financiers qu'ils avaient avec les États aux affaires qu'ils traitaient avec de simples partiucliers ; 2° les gouvernements d'un autre côté, se basant sur les droits des États, antérieurs et supérieurs à la Société, affirmaient le droit souverain d'un État d'arrêter le service de l'emprunt.

Nous avons vu que le premier courant s'est heurté à l'incertitude de la loi applicable et du tribunal compétent.

Quant au deuxième courant — qui trouva en Drago son plus brillant défenseur — il est désuet de nos jours [1].

La Société des Nations est apparue à temps pour concilier ces deux tendances diamétralement opposées et également inapplicables.

A la Conférence de Lausanne de 1923, les délégations britannique, française et italienne devaient consacrer le même principe que préconise la Société des Nations : « En droit international tout comme en droit privé, « pacta sunt servanda ». Ce principe de droit international est aussi essentiel à la sécurité des relations internationales qu'au crédit des États. »

Mais, si les États débiteurs ne veulent pas respecter ce principe, il faut que la Société des Nations soit à même de mettre en jeu des sanctions, car la loi qui n'a pas de force exécutoire est une loi imparfaite, selon l'ancien dicton.

Mais, le Conseil n'a pas de force armée à sa disposition, ni le droit d'ordonner à des États membres de contraindre par la violence les États mauvais débiteurs à exécuter leurs obligations [2]. Et même si la possibilité pour la Société

1. Depuis le Pacte de la Société des Nations, la notion de souveraineté n'est plus si absolue. Il faut comprendre la liberté des États de même que celle des individus : le pouvoir d'agir librement dans les limites fixées par le droit.

2. Le moyen de coercition indiqué à l'article 16 du Pacte ne peut intervenir que dans un cas fort grave : lorsqu'un État violant le Pacte recourt à la guerre,

des Nations de recourir à la violence existait, l'esprit humanitaire dans lequel elle a toujours agi ne lui permettrait pas de réinstituer la procédure de l'intervention armée du siècle passée en matière d'emprunts d'État.

L'arme principale de la Société des Nations est l'appel à l'opinion publique du monde. En effet le trait caractéristique de la Société des Nations est que toutes les questions y sont traitées publiquement et les délibérations de Genève de même que les décisions intervenues sont publiées.

Pourtant, l'importance des emprunts d'État émis avec l'aide de la Société des Nations et les conséquences fâcheuses que peut entraîner leur non exécution, obligent la Société des Nations à avoir à sa disposition des sanctions plus efficaces que l'action sur l'opinion publique, les conseils et les remontrances. Cette sanction idéale doit être trouvée parmi les moyens juridiques adéquats à la solution des conflits de nature contractuelle. Aujourd'hui que les litiges entre les membres d'une même nation sont tranchés par le droit, il est temps d'instituer entre les nations le même régime.

Si avant la Grande Guerre ils ont eu recours à l'arbitrage dans maintes affaires, ceci ne constituait pas une coutume internationale assez enracinée. L'arbitrage était purement facultatif.

Ce n'est que depuis le Pacte de la Société des Nations que l'État membre de cette dernière, en litige avec un autre État membre, ne peut refuser toute procédure pour le règlement de leur conflit. L'article 17 du Pacte invite même les États non membres de la Société des Nations à se soumettre aux obligations qui s'imposent à ses membres

contrairement aux dispositions destinées à obtenir un règlement pacifique des conflits.

aux fins de règlement de tout différend où ils sont parties[1].

Et puis, le tribunal international compétent qui faisait défaut avant la Grande Guerre est tout trouvé dans la Cour permanente de Justice internationale.

La Cour permanente de Justice internationale a été créée par l'article 14 du Pacte. Son Statut, élaboré par une commission de juristes, a été adopté en 1920, par l'Assemblée de la Société des Nations.

Les attributions principales de la Cour sont : la juridiction et la fonction consultative. Son attribution essentielle est la juridiction, la fonction consultative est seulement supplétive, mais c'est à cette dernière qu'on a le plus recours actuellement. Lorsqu'elle exerce sa juridiction, elle rend des arrêts ; et, lorsqu'elle exerce sa fonction consultative, elle donne des avis consultatifs.

La question qui se pose est de savoir si les différends nés de contrats d'emprunts d'État sont recevables devant la Cour. Voyons quelle fut pratiquement l'attitude de la Cour vis-à-vis de ces différends.

Les porteurs français des emprunts de l'État serbe — de 1895, 1902, 1906, 1909, 1913, — ainsi que des obligations foncières 1910, communales 1911 et des lots de la Croix-Rouge serbe, groupés sous les auspices de l'« Association nationale », n'arrivant pas à obtenir un arrangement amiable, le Gouvernement français prit l'affaire en main. Le 19 avril 1928, les représentants des Gouvernements français et yougoslave signèrent un compromis qui fut soumis à la Cour permanente de Justice internationale. La contestation portait sur le fait de savoir sur quelles

1. Nous n'insisterons, ni sur la restriction que comporte l'article 15, paragraphe VIII, ni sur la possibilité du recours, en dernier lieu, à la force.

bases monétaires le service financier de ces emprunts devait être effectué [1].

Il faut remarquer que ce différend a été soumis à la Cour, sans qu'une disposition des contrats indique la compétence de cette juridiction, qui d'ailleurs n'existait pas au moment de la conclusion des différents contrats en cause.

A cette occasion, la République française était représentée par M. Basdevant, professeur à la Faculté de Droit de Paris et jurisconsulte du Ministère des Affaires étrangères de France et la Yougoslavie par M. Spassoievitche, professeur à l'Université de Belgrade.

Il est intéressant de savoir comment la Cour a motivé sa compétence :

Elle juge le recours recevable parce qu'il a été porté devant la Cour [2] au moyen d'un compromis entre la France et la Yougoslavie.

Du moment que le Gouvernement français a pris en main de s'occuper des revendications des porteurs de titres, le différend a été transposé en Droit international, et la condition posée par l'article 34 [3] du Statut est remplie. On ne peut plus objecter que le différend est né entre un État, la Yougoslavie et de simples particuliers — les porteurs français de titres — et qu'il y a là des rapports du domaine du Droit interne.

La fonction de la Cour consiste à trancher des différends entre États membres de la Société des Nations sur la base

1. Les porteurs français exigeaient de recevoir le montant de leurs coupons ou la valeur de leurs titres sortis aux tirages, en francs-or.

2. Conformément à l'article 14 du Pacte et à l'article 36 du Statut.

3. « Seuls les États ou les membres de la Société des Nations ont qualité pour se présenter devant la Cour. »

du Droit international[1]. Or, ce différend franco-serbe, portant exclusivement sur un rapport de Droit interne existant entre l'État emprunteur et les porteurs de titres, entraîne-t-il l'application de principes de Droit international ? La question est de savoir si l'objet même du litige est de la compétence de la Cour. La Cour se déclare compétente en se basant sur l'alinéa 2 de l'article 36 du Statut qui prévoit la possibilité pour les États de reconnaître obligatoire la juridiction de la Cour sur les différends d'ordre juridique ayant pour objet « la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la violation d'un engagement international ». Et, sur l'article 13 du Pacte qui mentionne les différends susdits « parmi ceux qui sont généralement susceptibles d'une solution arbitrale ou judiciaire ».

La belle argumentation de la Cour nous rassure sur la sanction des engagements dérivant de contrats d'emprunts d'État. Il suffira que l'État dont les ressortissants sont porteurs de titres d'emprunts d'État se décident à soutenir leurs droits, pour que après avoir signé un compromis avec l'État débiteur, le différend soit recevable devant la Cour. Quant à l'objet du litige, elle le considérait de la compétence de la Cour. Elle rompait ainsi avec la doctrine qui, en considérant les emprunts d'États comme des actes strictement soumis à la souveraineté nationale, les soustrayait à tout contrôle international.

Nous ne pouvons concevoir un domaine où l'activité étatique échappe par nature à toute norme juridique internationale soit coutumière, soit conventionnelle. Il n'y a rien dans la nature des emprunts publics qui les rendent

1. Article 38 du statut.

réfractaires à tout débat judiciaire international. Tout litige entre États, même comportant l'application d'un Droit interne, peut faire l'objet d'un débat international, car, même s'il comporte l'application d'un Droit national, ce droit ne peut être appliqué qu'en vertu soit d'un compromis soit de prescriptions étatiques.

D'ailleurs, l'irrécevabilité quant à la nature du litige a été écartée dans maintes affaires : Aspinwall, Boccardo, Compagnie générale des Eaux de Caracas. Enfin, la Convention Drago-Porter de 1907 rendait obligatoire le recours à l'arbitrage pour le recouvrement des dettes contractuelles réclamées par un État à un autre État comme étant dues aux nationaux du premier.

Le recours à la Cour, en cas de manquements aux contrats d'emprunts d'État, commence d'ailleurs à tenter les gouvernements. Un compromis entre le Gouvernement français et le Gouvernement brésilien — devenu définitif le 27 août 1927 — soumis un litige, toujours relatif à la monnaie de paiement, à la Cour qui se déclara compétente. Ainsi les arrêts de la Cour permanente de Justice internationale relatifs aux emprunts serbes (arrêt XV) et brésiliens (arrêt XIX) tranchaient définitivement la question si discutée de la recevablité des réclamations relatives à des emprunts d'État.

Nous sommes ainsi entrés loin dans le domaine de la sanction des emprunts d'État, depuis la création de la Société des Nations.

La Tchécoslovaquie présente un cas intéressant d'usage volontiers du mécanisme de la Société des Nations pour le règlement des difficultés entre elle et ses créanciers particuliers. Voici dans quelles circonstances : en avril 1922 cet État avait signé avec la firme Baring Brothers de Londres,

un contrat pour l'émission d'un emprunt public en différents pays. Ce contrat prévoyait que, au cas où le Gouvernement tchèque ne pourrait pas remplir ses engagements, si aucun accord n'intervenait entre les intéressés, que le Conseil de la Société des Nations ait le pouvoir de conclure l'arrangement qu'il jugera le meilleur, pour la protection des intérêts des créanciers. Dans certains cas, il y aura renvoi à l'arbitrage.

Donc ce gouvernement acceptait de son plein gré de soumettre les litiges résultant d'emprunts d'État aux juridictions de Droit international.

Lors du manquement de la Grèce à ses obligations dérivant d'emprunts d'État émis sous les auspices de la Société des Nations, M. Politis déclara au nom de son gouvernement, que ce dernier était disposé à soumettre au jugement de la Cour permanente de Justice internationale l'ensemble de sa situation économique actuelle. Afin que l'opinion internationale soit en mesure d'apprécier si l'attitude de la Grèce n'est pas entièrement justifiée, il déclare que son gouvernement serait prêt à accepter que, même la question de sa capacité de paiement et celle des satisfactions qu'il pourrait accorder à ses créanciers, fissent, éventuellement, l'objet de l'examen d'un arbitre [1]. Le 12 octobre 1933, toujours M. Politis, se référant aux négociations laborieuses que son gouvernement avait avec les porteurs de titres des emprunts d'État helléniques, annonce que son gouvernement « est toujours disposé à suivre n'importe quelle procédure de conciliation qui serait considérée comme propre à mettre un terme au différend ».

Donc, les États commencent à soumettre de leur plein

1. Séance du Conseil du 21 mai 1932.

gré les litiges résultant d'emprunts d'États aux juridictions de Droit international. En effet, de nos jours on ne peut plus soutenir le droit arbitraire de l'État débiteur du fait de l'absence de toute juridiction compétente. La Société des Nations a aujourd'hui un organe judiciaire, la Cour permanente de Justice internationale, qui s'est déclarée compétente en matière de monnaie de paiement d'emprunts d'État, ce qui implique qu'elle est apte à juger de n'importe quel différend relatif à un emprunt d'État, même non paiement.

Sir John Fischer Williams dit [1] : « Une fois admis le principe que les affaires d'un État avec une personne qui n'est pas son propre ressortissant peuvent à bon droit faire l'objet d'une réclamation internationale, il en résulte... que la doctrine de l'irresponsabilité du souverain ne fournit aucune défense à une plainte basée sur un tel contrat. »

De nos jours, la démocratie étend son domaine en Droit international et les individus demandent la reconnaissance de leurs droits par le Droit international. Un grand succès après la Grande Guerre de l'idée de la reconnaissance des droits des peuples et non pas des souverains, constitue : le droit d'accès des individus devant les tribunaux arbitraux mixtes institués par les Traités de Paix de 1919-1920.

Il n'est pas exclu que l'on reconnaisse sous peu le droit de l'individu de recourir à la Cour permanente de Justice internationale. Dans ce cas, les porteurs de titres d'emprunts d'État pourront revendiquer eux-mêmes leurs droits de créance envers un État, sans l'intervention de leur gouvernement, qui, la plupart du temps la refuse pour des considérations politiques.

1. Le Droit international et les obligations financières internationales qui naissent d'un contrat. *R. C. A. D. I. H.*, 1923, vol. I.

Mais alors, la Cour, probablement, sera si encombrée, qu'il faudra instituer la peine du plaideur téméraire pour éviter les demandes non-fondées. Ou peut-être, arrivera-t-on comme on l'a déjà proposé, à la création de Tribunaux arbitraires compétents en cette matière. Ou encore, si on veut garder la compétence exclusive de la Cour, elle pourra être divisée en plusieurs chambres.

En attendant la formation de l'opinion publique dans le sens d'une extension plus grande du recours aux juridictions internationales, la Société des Nations recommande aux porteurs des titres d'emprunts d'État des accords amiables avec les États mauvais débiteurs. Il est vrai que cette procédure n'offre pas suffisamment de garanties car, d'un côté, l'État débiteur peut toujours refuser d'entrer en pourparlers avec les porteurs et, de l'autre, les porteurs sont obligés à l'occasion de ces négociations à consentir de gros sacrifices.

Il est à espérer que bientôt, les parties reconnaîtront la haute impartialité des juges de la Cour et les appelleront à statuer sur les litiges dérivant de la non-exécution des contrats d'emprunts d'État, émis avec l'aide de la Société des Nations, ou autres.

CHAPITRE X

APPRÉCIATIONS CRITIQUES

Sans discuter ici la question de la politique d'emprunts d'État, dont il est inutile de démontrer une fois de plus les vices, nous voulons dans ce chapitre, montrer si les emprunts émis sous les auspices de la Société des Nations ont donné de meilleurs résultats que les autres.

Du moment que le recours à ces emprunts est si enraciné dans la politique financière des États européens, il faut nous résigner à trouver le moyen de canaliser ces capitaux dans une bonne voie et atténuer la charge des générations futures en leur laissant en héritage, des travaux constructifs et non pas seulement des dettes[1]. Or, jusqu'à présent, la Société des Nations a trouvé le meilleur système pour résoudre les gouvernements à donner aux emprunts émis avec son aide un emploi productif et non pas de consommation.

Si l'emprunt est destiné à combler un déficit budgétaire, il est fort peu probable que les ressources budgétaires augmentent à tel point que l'État soit de nouveau à même et d'équilibrer son budget et d'exécuter le service de l'emprunt. C'est pourquoi, le programme tracé dans les Protocoles autorisant l'émission d'emprunts sous l'égide de

1. Car, l'emprunt n'est qu'un impôt différé.

Genève est destiné à produire des effets durables : assurer la stabilité du change, assurer l'indépendance de leurs Banques d'émission vis-à-vis du pouvoir public, apporter dans les méthodes bancaires, budgétaires, fiscales ou administratives des améliorations, à des travaux d'utilité publique (par exemple : Dantzig). En Grèce et en Bulgarie les emprunts servirent en grande partie à l'établissement des réfugiés. Les instruments signés à Genève prévoyant un contrôle sévère de l'exécution de leurs dispositions, des résultats heureux furent obtenus immédiatement.

Cependant ces pays où la Société des Nations était intervenue, de même que les autres, ne purent pas résister à la secousse de la crise. Et, ainsi qu'on l'a vu au chapitre précédent, en 1932 l'Autriche, la Bulgarie, la Grèce et la Hongrie avaient cessé, dans une mesure plus ou moins grande, le transfert du service de l'emprunt.

C'est pourquoi, de même que nous avons vu s'accroître la confiance en la Société des Nations et son activité devenir plus hardie, à mesure que l'équilibre de l'Europe se rétablissait (après la Grande Guerre), de même nous voyons le prestige et l'activité de la Société des Nations fléchir avec les désordres économiques et financiers persistants. Et, à la séance du Conseil du 21 mai 1932, la Société des Nations fut, pour ainsi dire, mise au pilori. Cette tempête fut déclanchée par le rapport du Comité financier du 12 avril 1932 [1], qui préconisait une politique par trop favorable aux États débiteurs d'emprunts émis avec le concours de la Société des Nations. Ce rapport ayant été étudié par des experts des quatre gouvernements qui se

1. Voir chapitre précédent.

sentaient visés : britannique, français, allemand et italien, les représentants de ces gouvernements firent connaître l'impression que leur avait laissé l'étude de ce rapport.

Section I

Critiques apportées à la politique de la Société des Nations en matière d'emprunts d'État.

Le rapport du Comité financier recommandait des mesures d'ordre positif pour remédier à la situtation des États débiteurs, tout en reconnaissant qu'une solution définitive ne peut être actuellement proposée. Les mesures qu'il recommande devaient avoir pour but seulement d'obtenir un moment de répit, avant que la disparition des causes mondiales ne leur apporte un soulagement définitif. Parmi ces mesures temporaires, il recommandait l'examen d'une formule d'emprunt garanti dont le produit serait, sous des conditions appropriées, mis à la disposition de certains gouvernements qui avaient besoin d'assistance financière. L'octroi de cette aide devait dépendre de l'acceptation par les gouvernements intéressés de toutes les mesures que la Société des Nations pourrait suggérer. En aucun cas, ces fonds ne pouvaient être utilisés pour les besoins courants du budget.

C'est à cette partie du rapport du Comité financier que M. Eden répond, au nom de son gouvernement que : selon les propres expressions du rapport du Comité financier, ces emprunts que suggérait le rapport du Comité financier sont simplement destinés à « mettre un frein aux tendances dissolvantes qui se manifestent en ce moment ». Et

que, par conséquent, ces nouveaux crédits ne seraient que des palliatifs ne pouvant pas aboutir à la consolidation définitive des pays bénéficiaires, du centre et du sud-est de l'Europe. C'est pourquoi le Royaume-Uni ne veut pas risquer dans cette entreprise les fonds de ses contribuables, et il croit « qu'il est peu souhaitable d'encourager certains pays à compter qu'ils seront maintenus dans leur situation actuelle au moyen d'une aide financière extérieure. Il conviendrait plutôt de les engager vivement à compter sur leurs propres efforts et de leur offrir, pour les guider, les conseils autorisés que la Société des Nations est en mesure de leur donner ».

Les Gouvernements français, italien et allemand refusèrent aussi leur concours à l'émission de nouveaux emprunts. Le seul pays qu'ils jugèrent digne d'intérêt et qu'ils consentaient à aider par l'émission d'un emprunt, est l'Autriche.

M. Paul-Boncour [1] reconnaît que la crise se manifeste dans toute l'Europe centrale, elle n'est pas propre à tel ou tel pays danubien : « l'expérience et, il faut avoir le courage de prononcer ce mot, l'échec des efforts antérieurs l'ont convaincu que les solutions partielles seraient inefficaces et que, seules des solutions d'ensemble peuvent remédier à l'ampleur de la crise actuelle ». C'est pourquoi, le Gouvernement français, reprenant une initiative antérieure du Gouvernement britannique, préconise l'établissement entre les États danubiens, d'un régime de tarifs préférentiels pour faciliter l'écoulement de leurs marchandises. « Sous des formes diverses, plusieurs des pays dont s'occupe le rapport du Comité financier ont bénéficié dans

1. A la même séance.

le passé, de l'assistance financière de l'Europe occidentale ; le bilan qui est remis au Conseil prouve que ces opérations fragmentaires ont été inopérantes. » Les Gouvernements français et britannique ne suivent-ils pas la politique de l'Allemagne aux conférences de La Haye ? Les représentants de cette dernière aussi soutenaient la réalisation des problèmes de grande envergure, sur lesquels ils savaient qu'une entente des États serait impossible, pour éviter la solution de questions de moindre importance qui auraient réuni l'assentiment de la Conférence [1].

M. Scialoja, délégué de l'Italie, croit qu'une large coopération entre tous les pays intéressés — comme l'indiquait M. Boncour — est une œuvre très intéressante, mais il est d'avis qu'elle serait susceptible de soulever des problèmes économiques, et même politiques, très épineux. Se référant à la partie du rapport du Comité financier qui insiste sur la nécessité du rétablissement des relations économiques plus étroites en Europe centrale, il se montre d'accord avec le Comité financier. Il croit qu'encourager et développer les rapports économiques normaux des pays envisagés, ainsi que l'indique le rapport du Comité financier, est une très bonne solution pour éviter tout ce qui pourrait enrayer ou détourner les courants naturels des échanges de leur voie normale. Car, dit-il, avec raison, il existe un rapport étroit entre les échanges et le problème monétaire et financier. « Toutefois, il lui semble évident que chaque cas particulier soit examiné suivant ses mérites et dans son cadre spécial. Il est difficile, à son avis, de concevoir des principes ou des mesures générales pouvant, dans la pratique, s'appliquer avec un égal succès à des cas très différents. »

1. Voir Cours de M. de Lapradelle 1931-1932.

Le comte Welczeck, représentant de l'Allemagne, est d'avis que la situation des pays danubiens ne pourrait être améliorée qu'en établissant des bases économiques saines dans ces pays. Il remarque avec justesse que les mesures financières ne sont pas les seules à envisager. Pourtant, il insiste sur la question des dettes internationales.

Examinons les griefs qui ont été apportés à la Société des Nations à cette séance et voyons s'ils sont fondés ou non.

§ I

Les résultats obtenus dans les différents pays ayant émis des emprunts d'État sous l'égide de Genève.

Sur le point le plus vivement critiqué, — tant par les représentants de l'Angleterre, que de la France, de l'Italie et de l'Allemagne — inefficacité des emprunts émis sous le patronage de la Société des Nations, nous dirons que l'opposition à la politique financière de la Société des Nations est de principe. Cette opposition parut lors même qu'on ne pouvait pas encore faire de pronostics sur ces emprunts.

Dès 1925 [1], Sir Austen Chamberlain, attirait l'attention du Conseil sur le point que « Si la Société des Nations prend l'habitude de garantir des emprunts nationaux, même pour les meilleurs motifs, on arrivera à ce résultat que le crédit des petites nations diminuera ; peu à peu, les nations qui peuvent immédiatement ou rapidement emprunter sur leur propre crédit, sans l'aide de la Société des Nations, ne pourront plus recevoir de crédit sur les marchés financiers qu'avec la garantie de la Société des Nations et, à la longue, il pourra se faire qu'au lieu d'aider

1. Séance du 14 décembre 1925.

ces pays, la Société des Nations aura, en fait, créé un nouvel obstacle à leur faculté d'obtenir les ressources dont ils peuvent avoir besoin pour d'autres fins. » Donc, cette opposition a lieu, pour des raisons d'amour-propre, au début. Les États jaloux de leur indépendance, ne veulent pas, devant la faveur dont jouissent les emprunts dont l'émission est patronnée par la Société des Nations, être obligés à recourir à l'aide de cette dernière pour l'émission de leurs emprunts d'État.

***

Quant à la question de savoir si les emprunts émis avec le concours de la Société des Nations sont préférables aux autres emprunts, il faut examiner les résultats obtenus dans chaque pays individuellement. Nous verrons que ces résultats sont admirables dans tous les pays où la Société des Nations intervient. Il est vrai qu'en 1932, quatre pays cessaient le transfert des devises dans une mesure plus ou moins grande. Pourtant, grâce aux conseils de la Société des Nations, ces pays commencent à se remettre et des Accords ont été conclus avec les porteurs. Si la situation de ces pays est encore difficile, la cause en est l'absence d'une coopération internationale continue qui, seule permettrait de consolider les progrès déjà très avancés réalisés dans les pays où la Société des Nations est intervenue.

Prenons le cas de l'Autriche qui fut la première à recourir à l'aide financière de la Société des Nations. La nouveauté de l'opération, les complications qui résultaient de la priorité accordée aux États qui lui avaient donné des crédits de secours, firent que l'adoption définitive du plan autrichien à exécuter au moyen de l'emprunt dura

près de trois ans. Mais, il eut pour résultat de tirer l'Autriche du chaos et la conduire sur le chemin de l'indépendance économique et politique. Depuis la fin de la guerre, jusqu'en 1922, l'Autriche avait vécu des avances à elle accordées soit par des États, soit par des sociétés de bienfaisance. Devant cette situation tragique, le concours que lui a donné la Société des Nations a été vraiment providentiel. Grâce à l'obtention de l'emprunt, le Gouvernement autrichien ne fut plus obligé de recourir à l'émission du papier-monnaie, pour se procurer les fonds nécessaires. La chute de la monnaie fut arrêtée, entraînant aussitôt une amélioration de la situation économique. La stabilité de la couronne rendit confiance aux détenteurs de capitaux. Les capitaux tant étrangers qu'Autrichiens détenus à l'étranger envahirent les Banques autrichiennes de dépôts. En même temps que la confiance dans la couronne, renaissait l'esprit d'épargne de la population. Le fait est que les dépôts dans les caisses d'épargne et les banques se sont accrus de plus de 500 p. 100 en trois mois. Comme on comptait sur la hausse de la couronne, les détenteurs de monnaies étrangères demandaient des couronnes. Des devises étrangères vinrent ainsi grossir les réserves de la nouvelle Banque d'émission [1]. Dans ces conditions, la hausse de la couronne se serait sûrement produite si la Devisen-Centrale [2] ne s'était efforcée d'arrêter la hausse. Telle est l'inconséquence de toute chose ! En 1922, on ne pouvait arrêter la baisse de la monnaie autrichienne, en 1923, on fait des efforts pour éviter sa hausse.

1. Le pourcentage de couverture de la Banque centrale était passé de 30 p. 100 (au début de l'année 1923) à 55 p. 100 (en novembre 1923). L'encaisse s'éleva de 93 millions de couronnes-or le 1er janvier 1923 à 245 millions de couronnes-or en novembre 1923. Zimmerman, *Revue de Paris*, 1er avril 1924, p. 541-542).

2. Maintenant contrôlée par la Banque nationale.

Cependant, il ne faut pas croire que l'arrêt soudain de toute inflation ne devait pas avoir pour effet inévitable une crise économique. D'ailleurs, le Comité financier savait à quoi l'Autriche devait s'en tenir. Dans son rapport soumis au Conseil en septembre 1922, il disait : « En mettant les choses au mieux, les conditions d'existence seront plus dures en Autriche l'année prochaine lorsqu'elle rétablira péniblement sa situation, que l'année dernière, époque où elle consacrait les emprunts destinés à cette restauration, à la consommation courante, sans procéder à des réformes. Il ne s'agit pas de choisir entre la continuation des conditions d'existence de l'année dernière et leur amélioration, il faut choisir entre une période de difficultés... et l'effondrement dans une misère et dans une détresse chaotiques, sans équivalent dans le monde moderne, sauf en Russie. »

Heureusement pour l'Autriche, le nombre des faillites n'a pas été de pair avec l'augmentation du nombre des chômeurs, car un débouché sérieux intérieur fut rendu aux industries grâce à la hausse des actions et des titres à la Bourse [1] ; ceci permit à la population de faire des bénéfices considérables qu'elle employa en grande partie à faire des achats et contrebalancer de la sorte la perte qu'éprouvaient les industriels du fait de la hausse de la couronne. C'est ce qui a permis aux industriels de supporter une crise qui menaçait d'être fort grave. Une autre cause d'adoucissement du coup porté aux industriels est l'afflux de capitaux étrangers qui furent employés à subventionner les industries soit directement, soit surtout par l'intermédiaire des banques, qui, selon le système allemand, employaient l'argent donné en dépôt à la subvention des industries.

1. La hausse des valeurs à la Bourse avait atteint 500 p. 100.

Le nombre des chômeurs qui, en février 1923 avait atteint le chiffre de 170.000, avait baissé en novembre 1923 à 75.750. Donc l'adaptation des calculs des industriels à une monnaie stable se fit assez vite.

Aussitôt que la Société des Nations intervint, la situation de l'Autriche s'améliora comme par miracle, telle est l'influence du facteur psychologique. En effet, la seule nouvelle que la Société des Nations allait s'occuper du relèvement de l'Autriche avait suffi à arrêter la chûte de la couronne. Ceci eut lieu fin août 1922 [1], tandis que la presse à billets fut définitivement arrêtée, seulement vers le milieu du mois de novembre. Devant l'amélioration soudaine de la situation, les autrichiens de même que les étrangers reprirent confiance dans la vitalité de l'État autrichien. Le concours que la Société des Nations donnait à l'Autriche leur prouvait que l'Autriche était un pays encore intéressant, et non pas un petit État qu'on ignore. C'est pourquoi l'œuvre de la Société des Nations en Autriche a été plus que politique et financière, morale; grâce à la Société des Nations, le moral de tout un peuple a été remonté et les autres peuples ont été incités à faire confiance à l'Autriche.

Le lendemain de l'émission de l'emprunt autrichien à à Londres et à New-York, les tranches offertes au public se trouvèrent couvertes plusieurs fois. Le taux d'émission était de 6 p. 100.

Mais la consolidation du redressement de l'Autriche est due à l'admirable programme de réforme qui fut conçu pour elle. Le Dr Zimmerman s'exprime dans ces termes en

1. Cet heureux résultat est dû peut-être, aussi à la décision de la Commission des Réparations de suspendre pour une durée de 20 ses droits de prise de gage sur certains actifs autrichiens et à la décision analogue des Etats qui avaient des créances sur l'Autriche.

parlant des trois Protocoles de 1922 [1] « Du système conçu dans ces Protocoles on peut dire en effet sans exagération qu'à une situation sans précédent dans l'histoire moderne du monde, il a porté remède par un procédé également sans précédent. » Si le premier Protocole consacre des obligations politiques réciproques — que la situation géographique de la nouvelle Autriche et la situation politique créée en Europe à la suite de la guerre rendaient indispensables, — le deuxième et le troisième Protocoles sont les plus importants au point de vue du relèvement de l'Autriche. Le deuxième introduisait une forme tout à fait neuve en matière de crédit international. Le troisième instituait une modalité de limitation de la souveraineté d'un État en ce qui concerne la libre gestion des finances et l'administration intérieure qui devait donner de si bons résultats.

Supposons que l'Autriche ait fait les mêmes réformes sans l'aide de la Société des Nations, le résultat aurait été nul ainsi que pour les tentatives de sauvetage faites auparavant, car aucune réforme ne pouvait être appliquée avec succès étant donné le désarroi moral et la crise d'autorité par lesquels elle passait [2]. Or, le programme de réformes recommandé par la Société des Nations fut religieusement exécuté grâce surtout à l'énergie du Commissaire général. Par le rôle conféré à ce dernier dans les Protocoles de 1922, il était l'autorité suprême devant laquelle les partis se plièrent de bon ou de mauvais gré. Il faut aussi faire justice à la coopération du gouvernement

1. *Revue de Paris*, 1er avril 1924.

2. Comme le dit M. Bousquet. *La restauration monétaire et financière de l'Autriche*, Paris, 1927. « Non, l'Autriche ne pouvait se sauver elle-même, parce que sa population est trop insouciante, parce que son gouvernement n'était pas assez fort. Soutenu par le Commissaire général, il a pu réussir à comprimer bien des dépenses ; livré à ses propres forces, il se serait montré tout à fait impuissant à en endiguer le flot. » (p. 138.)

et du peuple autrichien — du moins pendant quelques années — à l'accomplissement du programme dont ils étaient conscients de la valeur.

Sir Austen Chamberlain pouvait déclarer au Conseil le 9 juin 1926 : « La restauration financière qui a été réalisée en Autriche, grâce à la collaboration du Gouvernement autrichien et de la Société des Nations, est un résultat de tout premier ordre, et maintenant qu'il a pu être heureusement obtenu, on peut difficilement se rendre compte à quel point la situation était presque désespérée lorsque la Société prit l'affaire en main. »

Si la situation de l'Autriche est redevenue précaire, cet état de chose ne constitue qu'un aspect de la crise générale, on ne peut pas en rendre responsable la Société des Nations.

A la suite de l'émission d'un nouvel emprunt avec le concours de la Société des Nations en août 1933, la situation financière de l'Autriche pouvait être considérée comme assainie à nouveau. Un rapport de M. Rost Van Tonningen [1] constate que le cours du shilling est remarquablement stable, que les exportations ont augmenté par rapport aux importations. Il est vrai que les troubles sociaux devenus si aigus ces derniers mois, constituent un sérieux obstacle à un relèvement radical de ce pays.

***

L'application du plan de la Société des Nations en Hongrie fut un succès immédiat. L'inflation cessa, la monnaie nationale fut stabilisée, les capitaux fugitifs rentrèrent en Hongrie, le budget fut équilibré en deux mois.

1. Rapport du 30 septembre 1933.

C'est pourquoi le contrôle fut vite levé au bout de deux ans, le 30 juin 1926, le Commissaire général était à même de quitter son poste. Dans son dernier rapport [1], le Commissaire général pour la Hongrie dit que depuis le 1er mai 1924, le Gouvernement hongrois a pu clore deux exercices financiers, avec chaque fois, un notable excédent budgétaire. Le dernier ayant été de 62 millions de couronnes-or environ.

M. Hajdrik [2] écrit en 1929 : « L'œuvre d'assainissement financier s'est faite de 1924 à 1926, conformément au programme original, et fut couronnée d'un succès complet, ayant pleinement satisfait, au point de vue des finances d'État, aux espoirs que l'on avait fondés sur elle. On peut considérer comme un actif précieux du bilan de l'assainissement : la stabilisation de la monnaie, l'équilibre budgétaire, la fin de l'inflation, la suppression des restrictions entravant le trafic des devises et des marchandises, le retour de la confiance des capitaux étrangers, en somme, la création des conditions d'une vie économique normale. »

Si, par la suite [3] la Hongrie prit des mesures vexantes pour les porteurs d'emprunts publics, il faut chercher la cause dans la situation économique mondiale qui ne peut se rétablir. Mais, il ne faut pas désespérer. Sur la base des sains principes d'organisation financière que la Société des Nations lui inculqua, la Hongrie commence à se remettre. Le Comité financier constatait [4] que pour l'emprunt 1924, la Banque nationale a continué à réserver et à transférer de temps à autre des devises étrangères, conformément au

1. Le 25e, 1er mai-30 juin 1926.

2. *Rev. écon. int.*, 1929, vol. IV, p. 256 (Les effets de l'assainissement sur les conditions financières en Hongrie).

3. Voir chapitre précédent.

4. Dans son rapport soumis au Conseil le 26 mai 1933; *J. O.*, 1933, p. 905.

programme annoncé dans le communiqué du gouvernement du mois d'août 1932. « On croit savoir que ces sommes, avec celles qui se trouvent encore entre les mains des « trustees », permettront de payer le coupon du 1er août 1933. A la cadence à laquelle se poursuit actuellement cette mise en réserve, un quart environ du coupon de l'emprunt émis sous les auspices de la Société des Nations sera couvert après le mois d'août 1933 ; il y a lieu d'espérer que l'on fera tous les efforts possibles, pour augmenter cette proportion. L'équivalent du service non transféré de l'emprunt de restauration a été déposé en pengö dans un compte au nom des « trustees » de l'emprunt. »

Le budget 1933-9934 prévoyait le service intégral en pengö de la dette publique extérieure et « le gouvernement, suivant l'avis du Comité financier, a réussi à conclure avec certains de ces créanciers à court terme des arrangements comportant une réduction du taux d'intérêt [1] ».

***

Quant à la Grèce, une œuvre grandiose a été réalisée grâce à l'aide de la Société des Nations [2]. Le premier emprunt et une partie du deuxième emprunt grec servirent à la colonisation des réfugiés. On soustraya par là à la misère une population de un million et demi de grecs, on leur donna une occupation productive et en plus, on donna à la Grèce de nouvelles sources de richesse.

Aux réfugiés urbains on fournit des maisons et on les aida à créer des établissements industriels ou de travailler

1. Rapport du Comité financier du 12 octobre 1933 (*J. O.*, décembre 1933, p. 1614).

2. Voir le livre édité par M. Howland : *L'Établissement des réfugiés en Grèce*, Genève. 1926 ; les rapports trimestriels soumis par l'Office Autonome à la Société des Nations, etc.

dans ces établissements. Ceci entraîna le développement des industries déjà existantes en Grèce de même que la création de nouvelles industries (sucreries, tapisseries, briques, dentelles, poteries, etc.).

Les réfugiés ruraux furent colonisés dans les campagnes, surtout en Macédoine [1]. Des terres encore en friche se transformèrent en terres fertiles, de nouveaux villages parurent. La superficie cultivée dans toute la Grèce s'accrut de 1923-1928 de 25 p. 100. L'exploitation agricole d'extensive devint intensive, grâce à l'éducation ou à la rééducation professionnelle qu'on donna aux réfugiés [2]. La Société des Nations accomplit ainsi une de ces œuvres constructives que le temps ne peut effacer et que chaque génération de ces réfugiés grecs bénira. C'est là un emploi idéal pour un emprunt d'État.

M. Politis apporte son hommage à la Société des Nations à la séance du Conseil du 13 septembre 1924 : « Je puis dire, en toute connaissance de cause, que sans l'appui moral de la Société des Nations, la Grèce aurait été dans l'impossibilité de commencer à résoudre et encore moins de résoudre si rapidement et si bien le problème écrasant que des centaines de milliers de réfugiés avaient créé. » Sir Austen Chamberlain lui-même reconnaît que l'œuvre d'établissement des réfugiés grecs est « l'une des plus heureuses et des plus fécondes que la Société ait encore entreprises dans le domaine humanitaire [3] ».

1. Leur établissement en Macédoine amena un changement dans le problème macédonien : dans le district de Drama, par exemple, 79 p. 100 des habitants étaient turcs en 1912, aujourd'hui 97 p. 100 sont grecs.

2. De même une œuvre d'hygiène fut accomplie en Grèce. La mortalité était très grande parmi les réfugiés par sutte des privations et maladies (surtout paludisme). Au mois de juin 1925, 50 dispensaires ruraux commencèrent à fonctionner sous les auspices de l'Office Autonome.

3. Séance du 9 décembre 1926, *J. O.*, février 1927, p. 141.

A la suite de ce concours pour l'établissement des réfugiés que lui donna la Société des Nations et de ses conseils éclairés, le crédit de la Grèce se rétablit à tel point que, lors de l'émission de son emprunt de stabilisation en 1928, elle trouva facilement des souscripteurs [1] et la Société des Nations ne jugea plus nécessaire d'user de trop de précautions dans l'accord de son patronage. A la suite d'une simple visite officieuse des membres du Secrétariat en Grèce, le plan fut élaboré. Il n'y eut même pas de Commissaire pour la Grèce.

Des résultats heureux furent obtenus à la fois dans l'établissement des réfugiés et dans la mise à exécution du plan de stabilisation financière de la Grèce (au moyen de l'emprunt de 1928).

Le Comité financier, à sa séance du 4-9 septembre 1930, déclara que le budget de la Grèce a accusé un excédent au cours de chacune de ces dernières années. Le montant global du budget ne paraît pas disproportionné à la capacité économique du pays. On a là un bilan des résultats des Protocoles pour la Grèce de 1923 et 1927. Le succès de cette double œuvre en Grèce est d'autant plus méritoire que les circonstances fortuites s'étaient accumulées pour empêcher et l'établissement des réfugiés et la stabilisation financière : sécheresse, grêle, inondations, tremblements de terre. En dépit de tous ces empêchements, le plan de la Société des Nations fut exécuté.

Lorsque les circonstances contraignirent la Grèce à cesser le strict accomplissement de ses obligations dérivant de la contraction d'emprunts d'État, elle donna suite à la recommandation formulée par le Conseil le 15 avril 1932.

1. Voir P. Dertillis. « Le problème financier en Grèce. » *Revue de Science et de Législation financière*, 1930.

Notamment, M. Varvaressos, Ministre des Finances, négocia à Londres un arrangement avec la League Loans Committee. Le 15 septembre 1932 un Accord fut signé, aux termes duquel un moratoire était accordé au Gouvernement grec jusqu'au 1er avril 1933.

A l'expiration de cet Accord, des négociations avec la League Loans Committee furent à nouveau entamées. Mais elles n'aboutirent pas, les représentants des porteurs des emprunts de 1924 à 1928 ne pouvaient se résoudre à accepter les propositions du Gouvernement hellénique. Enfin, sous la pression du Conseil, le Gouvernement hellénique reprit contact et le 10 novembre 1933, l'arrangement suivant a été convenu :

1° Le pourcentage du service à payer est fixé à 27,5 p. 100 pour 1933-1934 et à 35 p. 100 pour 1934-1935 ;

2° Le paiement s'effectuera non en livres-or mais en livres-papier ;

3° Le Gouvernement hellénique devra inscrire à son budget un crédit représentant la partie non payée du service de la dette extérieure avec faculté de réemprunter ces sommes sans intérêt, par l'émission de bons du Trésor.

4° En avril 1935 (avant la rédaction du budget 1935-1936) et en tous cas pas plus tard qu'en janvier 1936, le Gouvernement hellénique examinera à nouveau la question de la dette publique avec ses créanciers.

5° Il est enfin convenu que le Gouvernement britannique recommandera à la Commission financière internationale d'Athènes de restituer les revenus affectés après avoir gardé la somme nécessaire à l'exécution de l'Accord.

Les porteurs français de titres protestèrent d'abord contre le paiement en livres-papier ; mais, le 28 juillet 1934, l'Association des Porteurs français recommanda à ses

adhérents d'accepter l'Accord de Londres et implicitement le paiement en livres-papier. Depuis l'Accord a pu être exécuté.

***

En Bulgarie, de même qu'en Grèce, les emprunts émis avec le concours de la Société des Nations eurent un double emploi : colonisation des réfugiés et stabilisation monétaire. L'établissement des réfugiés bulgares eut une importance considérable tant au point de vue social[1] et économique que politique, ainsi qu'il a été montré au chapitre VII. D'un autre côté, l'emprunt de 1928 réalisa une réorganisation solide de la Bulgarie[2]. M. Molloff, Ministre des Finances bulgares s'exprimait dans ces termes à Genève[3] : « Les sacrifices faits furent, il faut l'avouer assez grands, mais, en revanche, une politique d'épargne et d'économies fut adoptée par toutes les administrations publiques sans laquelle pour bon nombre d'années à l'avenir on n'aurait pas pu envisager la situation favorable dont actuellement jouit le Trésor public. »

M. Philippe Kirov s'exprime ainsi sur l'œuvre de la

1. Le plan d'établissement des réfugiés bulgares fut beaucoup moins compliqué que celui arrêté pour les réfugiés grecs. En effet, l'installation des réfugiés bulgares fut exclusivement rurale. D'ailleurs, 80 p. 100 de la population bulgare est constituée de paysans.

Grâce à la Société des Nations une lutte contre le paludisme fut conduite en Bulgarie surtout dans le district de Bourgas, où le paludisme faisait des ravages. Pour combattre ce fléau des travaux d'assèchement de marais furent entrepris, des approvisionnements de quinine furent constitués et des dispositions prises pour détruire les moustiques.

2. Voir sixième rapport trimestriel du Ministre des Finances de la Bulgarie (*J. O.*, novembre 1929, p. 1732 et suiv.).

3. *J. O.*, mai 1929. p. 841.

4. *Rev. écon. int.*, janvier 1931, p. 155.

Société des Nations en Bulgarie '... « appauvrie et bouleversée, incertaine de sa route et du lendemain, courbant sous les soucis que lui causait l'énorme masse de réfugiés, la Bulgarie connut des moments difficiles. A ce tournant critique de son histoire, elle s'adressa à la Société des Nations et obtint son assistance, grâce à laquelle il lui a été possible d'entreprendre sa restauration sociale et économique »... « Les résultats de l'œuvre de restauration ne se feront entièrement sentir qu'au bout d'une certaine période de temps. Ce n'est qu'alors qu'on pourra relever le degré d'influence qu'elle aura exercé sur l'orientation et le progrès de la vie économique en Bulgarie et que le pays lui-même comprendra de quelle importance a été pour lui de s'adjoindre l'assistance de la Société des Nations et quel accroissement de richesses et de bien-être elle lui aura apporté. »

La Bulgarie souffrant de la même pénurie de devises que les trois autres pays, dont nous avons parlé plus haut, fut réduite à prendre unilatéralement une décision (20 avril 1932) qui, d'ailleurs, mettait à exécution les recommandations du Comité financier du 15 avril 1932. Cédant aux exhortations du Conseil, le Gouvernement bulgare se décida à entrer par la suite en pourparlers avec les représentants de la League Loans Committee. L'Accord qui ratifiait *in extenso* les mêmes recommandations du Comité financier, fut signé à Londres en juillet 1932. Cet arrangement provisoire expirait le 30 septembre 1932, mais il fut prorogé jusqu'au 15 novembre 1932. Le 20 novembre 1932, fut signé à Londres un nouvel Accord aux termes duquel le pourcentage des transferts était réduit de 50 p. 100 à 40 p. 100, le reste des 60 p. 100 restant toujours bloqué en leva à la Banque nationale de Bulgarie. L'arrangement

couvrait le semestre novembre 1932-avril 1933. Il fallut donc de nouveau négocier en mars 1933. Les pourparlers furent très laborieux. Finalement, il fut convenu que le pourcentage des transferts serait abaissé à 25 p. 100, les 75 p. 100 étant toujours bloqués. Le 28 août 1933, et le 24 novembre 1933, cet Accord subit deux modifications successives. Il fut convenu que : *a*) le pourcentage des transferts resterait de 25 p. 100 ; *b*) en ce qui concerne les leva bloqués à la Banque nationale et non transférés depuis le mois d'avril 1932, le Gouvernement bulgare pourra les racheter moyennant paiement et transfert de 10 p. 100 des sommes en cause. Autrement dit, en transférant seulement 10 p. 100 des leva ainsi bloqués, le Gouvernement bulgare se trouvait déchargé et quitus lui était accordé. Néanmoins, il sollicita à nouveau une réduction du service des emprunts 1926 et 1928, en avril 1934. Un Accord signé à Londres, fin avril 1934, décidait que la Bulgarie devait transférer 32 et demi p. 100 du service de ces emprunts, et il lui était fait cadeau des 67 et demi p. 100 restant à payer.

***

Ainsi que des documents dignes de confiance nous le montrent, le relèvement des pays ayant émis des emprunts sous l'égide de Genève aurait pleinement réussi n'était-ce les continuelles rechutes de la crise mondiale. Si la situation de l'Autriche, de la Hongrie, de la Grèce et de la Bulgarie n'est plus assez brillante depuis 1931-1932 pour leur permettre d'exécuter intégralement leurs obligations découlant des contrats d'emprunts, ces pays continuent pourtant à avoir une monnaie stable, une organisation financière basée

sur des principes sains et ont conclu des Accords avec leurs créanciers, ainsi que leur avait demandé le Conseil. C'est pourquoi, on ne peut parler de la banqueroute de ces pays, on peut dire simplement qu'ils traversent une crise comme tous les autres pays ; mais, la portée de cette crise n'a aucune des portées catastrophiques que la Société des Nations a réussi à conjurer lorsqu'elle intervint dans chacun de ces quatre pays. L'efficacité du concours de la Société des Nations est indiscutable, si on se réfère à la situation financière et sociale de ces pays avant l'intervention de la Société des Nations et de nos jours. Et, il est certain que sans la consolidation sociale, financière et économique que leur a donné la Société des Nations, leur situation serait autrement inquiétante.

Il est vrai que pour prouver la pleine efficacité du concours financier de la Société des Nations, elle aurait dû prévenir les infractions des États débiteurs à leurs obligations pécuniaires. Mais d'ici jusqu'à refuser à la Société des Nations de s'occuper dorénavant des emprunts d'État, le chemin à parcourir est long. « Le droit pénal ne disparaît pas parce qu'il y a des criminels qui réussissent à échapper à toute peine [1]. »

D'ailleurs, la Société des Nations fut encore plus fortunée en s'occupant de Dantzig et de l'Esthonie.

***

Une preuve concluante de l'efficacité du concours donné par la Société des Nations à Dantzig est que le crédit de Dantzig en fut renforcé. Si l'emprunt municipal fut émis

1. Ch. Dupuis. *R. C. A. D. I. H.*, 1930, vol. II.

à un taux de 7 p. 100 en 1925, l'emprunt d'État 1927 a été émis à 6 et demi p. 100.

Mais, le moindre doute ne peut plus subsister si on lit les rapports du Comité financier sur Dantzig. Il ressort de ces rapports que l'emploi des emprunts hypothécaires 7 p. 100 1925 et de l'emprunt de la Ville libre 6 et demi p. 100 1927 suivent un cours normal, et leur service est régulièrement assuré [1].

De même, dans la plupart des rapports du trustee sur ces deux emprunts, il est noté qu'un certain nombre d'obligations ont été amorties et que certains gages peuvent être libérés. Et chaque fois, M. Ter Meulen, le trustee, exprime ses remerciements à la Banque de Dantzig pour le concours qu'elle lui donne.

Les rapports du Comité financier disent que les rapports du trustee pour Dantzig, n'appellent aucune décision de la part du Conseil. C'est vraiment réjouissant de voir cette évolution calme et continue du plan de reconstruction financière que la Société des Nations a destiné à Dantzig.

Dantzig fit face à tous ses engagements honnêtement.

***

Les résultats obtenus en Esthonie furent aussi excellents.

Il est vrai qu'elle se ressentit aussi des conséquences de la crise, mais dans une mesure moindre que l'Autriche, la Hongrie, la Bulgarie et la Grèce. En 1931 [2], de l'exposé que le Gouvernement esthonien soumis au Comité financier, il ressort que « la situation est, dans l'ensemble et compte tenu des circonstances et des difficultés mondiales, satisfaisante : notamment la balance commerciale, de défici-

1. *J. O.*, août 1929. p. 1278.
2. *J. O*, décenmbre 1931, p. 240.

taire, est devenue créditrice à la suite d'une diminution considérable des importations. Les engagements de la banque vont en se réduisant et la proportion de la couverture augmente, ainsi que les réserves de devises, cette augmentation étant d'ailleurs due en partie à des ressources exceptionnelles et non permanentes. Quant aux finances publiques, les budgets des dernières années se sont clos soit en excédent, soit en équilibre. Il est permis de compter qu'étant donné la prudence des évaluations et les diminutions de dépenses ordonnées par le gouvernement, en cours d'exécution, il en sera de même pour le budget de l'année courante ».

L'Esthonie réussit à se tirer des difficultés [1] qu'elle subissait par suite de la dépression mondiale. Elle continua à assurer ponctuellement le service des emprunts extérieurs [2].

§ II

Pourquoi la Société des Nations n'a-t-elle pas pris des solutions d'ensemble en matière financière.

Une autre accusation qu'on apportait à la Société des Nations à cette même séance du 21 mai 1932, est de n'avoir pas pris des solutions d'ensemble pour endiguer la crise. Il est vrai que la Société des Nations n'a pas usé de la coopération internationale dans son entière acceptation. Elle s'est occupée de la restauration financière d'États pris individuellement, l'Autriche, la Grèce, l'Esthonie, etc. Elle n'a pas pris de mesures portant sur la totalité des États

1. En août 1932, l'Esthonie obtint un emprunt britannique de 1.300.000 krones pour quatre ans. Donc son crédit est rétabli, elle peut obtenir des emprunts d'État sans le concours de la Société des Nations.

2. Voir note du Président de l'Esti Pank, *J. O.*, janvier 1933.

atteints par la guerre ou par la crise. Ses remèdes n'étant pas généraux, ils n'ont pas été radicaux par là même. Ceux qui parlent de la sorte ne savent pas que la Société des Nations est simplement une association d'États. Si elle est distincte des États qui la composent, cela ne veut pas dire évidemment qu'elle est un Super-État. Ses membres sont des États indépendants dans leurs rapports mutuels et souverains relativement à leurs nationaux. La Société des Nations ne peut pas avoir une politique à elle dans un cas particulier — comme le relèvement financier du monde — tant que les États qui la composent ne sont pas d'accord sur les mesures à prendre [1], tant qu'un compromis ne s'est établi entre des intérêts nationaux divergeants.

Tout le monde est d'accord pour reconnaître que la Société des Nations doit empêcher la guerre et développer la coopération internationale mais dès qu'on commence à tenter de préciser qu'elle est la meilleure méthode pour atteindre ce but les controverses surgissent; et, l'action de la Société des Nations est par là même paralysée, car elle doit se borner à exécuter la volonté unanime de ses membres. L'inertie qu'on reproche à la Société des Nations vient de ce qu'elle est dépourvue de tout pouvoir d'imposer sa volonté. C'est pourquoi, la politique de sauvetage financier et économique du Conseil et de ses Comités, financier et économique doit être très prudente. Comment aurait-elle pu entreprendre une action concertée de redressement financier du monde sans avoir obtenu l'accord de ses membres sur ce point ? C'est en vue d'obtenir l'entente entre ses membres sur la méthode à suivre de même que l'autorisation de la mettre à exécution que la Société

1. Une preuve concluante en est la nécessité de l'unanimité pour le vote des questions importantes.

des Nations a réuni des Conférences internationales.

Pour aboutir à un relèvement financier radical du monde, il fallait coordonner aussi la vie économique internationale. Le comte Welczek en reprochant à la Société des Nations d'avoir eu pour préoccupation dominante le relèvement financier des pays qu'elle a aidé à obtenir des emprunts, laissant leur économie sur le deuxième plan, apportait là une critique juste à la Société des Nations. Mais il oubliait les efforts qu'avait fait la Société des Nations pour décider les États à s'entendre dans des Conférences économiques pour entreprendre une action économique concertée. Et, comment toutes ces tentatives ont échoué, les Conférences aboutissant à de simples recommandations sans aucune force obligatoire. C'est alors seulement que déçue ou en attendant qu'un accord se réalise là-dessus, la Société des Nations s'est limitée à s'occuper des finances du pays où elle intervenait en espérant que son économie s'améliorera automatiquement après ses finances et que graduellement les finances du monde pourront être assainies.

Le seul profit que la Société des Nations tira des Conférences qu'elle réunit, ce fut de mettre en pratique dans les pays dont elle s'occupa, la plupart des solutions qu'elles recommandaient.

Nous citerons quelques-unes des Conférences internationales destinées à donner un statut financier et économique international au monde : Conférence financière internationale de Bruxelles, septembre 1920 et Conférence de Gênes 1922 ; Conférence de Genève, 1923, dans laquelle les États s'engagèrent à réduire les prohibitions et les restrictions à l'importation et à l'exportation — après trois ans on faisait un avant-projet de Convention pour l'abo-

lition des prohibitions ; en mai 1927, la Conférence économique internationale de Genève dont la convocation avait été décidée à Bruxelles ; Conférence internationale d'octobre-novembre 1927 qui, s'inspirant des conclusions de la Conférence économique internationale du mois de mai de la même année, reconnut que le retour à la liberté effective du commerce était une des conditions essentielles de la prospérité mondiale ; du 5-20 décembre 1929, troisième Conférence pour l'abolition des prohibitions et restrictions à l'importation et à l'exportation ; en février-mars 1930 fut réunie une Conférence préliminaire en vue d'une action économique concertée, les États s'engagèrent à assurer la stabilité de leurs tarifs douaniers pendant une certaine période ; du 17-19 novembre 1930, avait lieu une seconde Conférence internationale en vue d'une action économique concertée ; en mars 1931, deuxième session de la Conférence internationale en vue d'une action économique concertée ; la Conférence sur les questions monétaires et économiques de Londres [1], juin 1933, dont la convocation avait été suggérée par l'article 5 de l'acte final de la Conférence de Lausanne (1932) ; etc...

Donc, la Société des Nations s'est donné la peine de réaliser l'entente de ses membres sur une nouvelle méthode de collaboration financière et économique internationale. Si ces Conférences furent plutôt des débats théoriques, donnant de simples suggestions — qui, la plupart du temps ne furent pas suivies par les États participants — c'est que les États réunis ne sont pas tombés d'accord sur les questions que la Société des Nations se proposait de résoudre ; et, sans le consentement de tous ses membres elle ne pouvait

1. Ce fut la IIIe grande Conférence internationale. La première avait été celle de Bruxelles (1920) et la deuxième celle de Genève (1927).

travailler dans le domaine international. A la Conférence économique et monétaire de Londres, 1933, M. Schacht (Allemagne) est allé jusqu'à condamner les solutions internationales. A son avis, le système de vouloir réglementer simultanément les conditions de pays entièrement différents s'est avéré irréalisable en pratique [1].

C'est pourquoi, la Société des Nations ne voulant pas laisser les États s'effondrer et n'ayant pas le pouvoir de prendre des mesures d'une grande portée, s'est limitée à accorder ce qu'elle était en mesure de faire : sa haute protection pour l'émission d'un emprunt et l'imposition d'un plan de réformes. Car, ce qu'elle ne pouvait pas imposer à tous les États, elle peut l'imposer à un pays qui, se trouvant dans une situation désespérée, accepte tout, pourvu d'être tiré de l'abîme par une main secourable. Tout au plus, peut-on reprocher à la Société des Nations d'avoir continué la politique d'emprunts d'État, unanimement reconnue si condamnable. Mais on ne peut pas lui faire un grief du fait qu'elle n'a pas pris des mesures d'ensemble. Il faut plutôt s'en prendre aux Puissances, qui, jalouses de leur indépendance ne veulent, et n'ont pas voulu lors de la conclusion du Pacte, donner des pouvoirs plus étendus à la Société des Nations. Le monde n'a pas compris la nécessité d'un système économique et plus particulièrement financier de caractère international, c'est pourquoi la Société des Nations s'est vue obligée d'organiser sa politique de sauvetage financier sur des bases nationales.

***

Cependant, les membres de la Société des Nations non

1. Voir : C. 435, M. 220, 1933, II.

contents des limites de toutes sortes que le Pacte apporte aux pouvoirs de la Société des Nations désirent les réduire davantage. A la VII[e] Assemblée de la Société des Nations, la délégation britannique a soumis un projet de résolution et un mémorandum [1] qui relevait la nécessité de la délimitation de la compétence entre la Société des Nations et les États.

Cette question fut envoyée à l'étude de la première Commission de l'Assemblée. Cette Commission présenta une résolution qui, sans répondre à la question britannique, recommandait pour l'avenir seulement que : « tout organe de la Société saisi d'une proposition ne la prenne en considération qu'après s'être assuré qu'elle est conforme aux buts de la Société tels qu'ils résultent du Pacte et qu'elle présente un intérêt réel en vue d'atteindre ces buts. » La solution de ce problème fut ajournée par une motion proposée par M. Benès. Et la discussion ne fut pas reprise depuis au sein de la Société des Nations.

M. Le Fur [2] remarque que, alors qu'au moment de la rédaction du Pacte et en 1922, Sir Robert Cecil et la délégation britannique demandaient la plus large compétence pour la Société des Nations ; en 1926, les intérêts britanniques imposent à Sir Robert Cecil une attitude toute différente envers la Société des Nations [3]. Ainsi les mêmes grandes Puissances qui demandent à la Société des Nations des sanctions énergiques contre les mauvais débiteurs et l'accusent de faiblesse demandent la réduction de ses

1. Mémorandum de la délégation britannique en date du 16 septembre 1926, concernant la résolution présentée par le vicomte Cecil.

2. « La délimitation de la compétence de la Société des Nations ».

3. Peut-être que, ne voulant pas pousser plus loin le renoncement à ses convictions, lord Robert Cecil donna-t-il sa démission de chef de la délégation britannique en 1927.

pouvoirs. La Société des Nations doit être puissante ou faible selon l'intérêt momentané de ses membres.

Il est vrai qu'une réaction assez vive se produisit contre le mémorandum presque dans tous les pays membres de la Société des Nations et surtout en France.

M. Bossière [1] dit qu'on est généralement favorable au principe de la Société des Nations et qu'on vante ses mérites futurs, mais malheureusement tous commencent par demander qu'on la modifie. Nous partageons son indignation. S'il est question de modification, il faudra qu'elle tende à affirmer la puissance de la Société des Nations et non pas à l'affaiblir. Car, de l'avis même des représentants des quatre États qui critiquèrent le 21 mai 1932, la politique financière de la Société des Nations, la résolution des questions économiques et financières — de même que de toutes autres — doit être faite par des mesures générales au moyen d'une coopération internationale.

§ III

La Société des Nations s'est-elle occupée de la restauration économique et financière des États de l'Europe centrale et orientale ?

Ainsi que le recommandait d'ailleurs le rapport du Comité financier [2], M. Paul-Boncour et M. Scialoja demandent le resserrement des relations économiques entre les États de l'Europe centrale et orientale.

Par la suite, la question de la restauration économique et financière des pays de l'Europe centrale et orientale fit

1. « Le Sauvetage économique ». Paris, 1926.
2. Du 12 avril 1932.

l'objet des Conférences de Lausanne [1], de Londres (1932) et surtout de la Conférence à sujet restreint de Stresa.

L'article 4 de l'acte final de la Conférence de Lausanne chargeait un Comité : « de soumettre à la Commission d'étude pour l'Union européenne, à sa prochaine session, des propositions tendant à assurer la restauration des pays de l'Europe centrale et orientale. » Cet article donna naissance à la Conférence de Stresa pour la reconstruction économique de l'Europe centrale et orientale. Elle se réunit en septembre 1932, sous la présidence de M. Georges Bonnet (France).

Selon son mandat fixé par la Conférence de Lausanne, les travaux de la Conférence de Stresa [2] devaient porter sur deux points : *a*) mesures propres à surmonter les difficultés actuelles de transfert des pays de l'Europe centrale et orientale, et à rendre possible la suppression progressive, avec les sauvegardes nécessaires, des régimes actuels de restriction des changes ; *b*) mesures propres à ranimer les échanges commerciaux de ces pays, tant entre eux qu'avec les pays tiers, et à remédier aux difficultés qui résultent, pour les pays agricoles de l'Europe centrale et orientale, de la baisse des prix des céréales, étant entendu que les droits des pays tiers demeureraient réservés.

Une proposition recommandait de relever la valeur

1. La Conférence de Lausanne ne fut pas tenue sous les auspices de la Société des Nations. Elle fut convoquée sur l'invitation des Gouvernements de l'Allemagne, de la Belgique, du Royaume-Uni, de la France, de l'Italie et du Japon Elle se tint aux mois de juin-juillet 1932, sous la présidence de M. Ramsay Mac Donald. Son principal objet fut de trancher d'une façon définitive la question des réparations.

2. Les quinze États suivants prirent part à cette Conférence : Allemagne, Angleterre, Autriche, Belgique, Bulgarie, France, Grèce, Hongrie, Italie, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Suisse, Tchécoslovaquie et Yougoslavie. La Lettonie fut admise en qualité d'observateur. Étaient représentés en outre : le Secrétariat de la Société des Nations, le Bureau international du Travail et l'Institut international d'Agriculture.

des exportations de céréales des pays agricoles, par excellence, par des contributions financières.

On suggéra de même la constitution d'un fonds dit de « normalisation monétaire », où les États de l'Europe centrale et orientale pourront trouver, au moment opportun, les moyens financiers propres à leur permettre le réaffermissement ou l'assainissement définitf de leur situation monétaire. Il était prévu que ce fonds serait alimenté d'avances fournies par les États adhérents. Ces avances ne devaient pas constituer des versements effectifs, mais des engagements de crédtits mis à la disposition d'un organisme international qui pourrait ainsi ouvrir des crédits aux États solliciteurs.

Comme les solutions d'une application immédiate étaient fort peu nombreuses, on chargea la Commission d'Étude pour l'Union européenne d'examiner celles qui nécessitaient une étude plus approfondie. Toute décision fut ajournée jusqu'à la réunion de la Conférence monétaire et économique de Londres (1933) [1].

***

Cette nouvelle tentative de la Société des Nations de réaliser un accord sur un programme d'une application plus large, constitue un nouvel échec. Au lieu de reprocher à la Société des Nations de ne pas prendre des mesures d'ensemble, il faut s'en prendre à l'esprit international, non encore formé pour une coopération internationale économique, ainsi qu'il s'était montré aux Conférences de La Haye, — avant guerre — non encore formé pour une coopération politique pour la paix.

1. Or cette Conférence aboutit à des résultats décevants.

On assiste de nos jours au triomphe de la doctrine de Frédéric List sur celle des physiocrates. Un nationalisme de plus en plus étroit conduit les États vers une véritable autarchie. Ils se cantonnent dans des entraves douanières de toute sorte, tandis que le commerce international agonise. Or, l'idée maîtresse qui se dégage des débats des Conférences, de même que l'opinion des économistes les plus réputés, est que la crise ne pourra être conjurée que par la suppression des entraves au commerce et des prohibitions en matière de change [1].

Pour stimuler le redressement économique et financier en Europe centrale et orientale, la Petite Entente tâche de seconder la Société des Nations. Des Conseils économiques [2] périodiques se réunissent qui tâchent de solutionner les questions pendantes entre les pays membres de la Petite Entente.

§ IV

Action dans le domaine des dettes internationales.

Le comte Welczeck, de même que l'avait fait M. Scialoja, fait responsable de la situation actuelle des pays danubiens,

1. Pourtant, ce n'est pas l'unique théorie qu'on soutient. Il y a des économistes et des hommes d'État qui pensent qu'une action monétaire (l'inflation et la facilité de crédit) peut faire hausser les niveaux des prix et stimuler l'activité économique même dans les conditions actuelles.

Dans certains pays, on demande la dépréciation de la monnaie nationale pour faciliter le paiement des dettes. On cite l'exemple de l'Angleterre qui acquitte aisément ses dettes depuis que la livre sterling a baissé (1931) ; mais ils oublient que si l'Angleterre paie en livres sterling d'autres pays sont obligés par le contrat à payer soit en une monnaie étrangère, soit à la parité de l'or.

D'autres soutiennent qu'aucun rétablissement permanent de l'activité économique n'est possible tant que les dettes internationales n'auront pas été ramenées soit au niveau de la capacité de paiement résultant de l'activité économique restreinte des débiteurs par suite de la crise, soit au moins à des niveaux inférieurs à ceux qui existaient lorsque les dettes ont été contractées. Cette doctrine est soutenue surtout en Allemagne.

2. Voir Elemer Hantos : *L'Europe Centrale.* Une nouvelle organisation économique, Paris, 1932.

la crise générale qui ne peut être surmontée que si les Grandes Puissances se mettent d'accord sur un programme efficace de reconstruction. Et, il indique d'accord sur ce point avec le rapport du Comité financier [1], comme premier pas dans cette direction, une action immédiate dans le domaine des dettes internationales. Desideratum difficile à atteindre. Le délégué d'Angleterre [2] se désolidarisait de toute action commune et prie les États débiteurs de payer leurs dettes. Le délégué de la France à la même séance exigeait l'exécution des contrats d'emprunt, quant à l'action concertée, il proposait un programme vague. Donc, les Principales Puissances ne voulaient pas s'engager dans la direction seule jugée satisfaisante — par la majorité de la doctrine (voir Jèze) et par le Comité financier — de remédier à la crise générale par une entente mondiale en vue, en premier lieu, de diminuer la charge des dettes internationales [3], et d'accorder des crédits aux États débiteurs.

Pourtant, par la force des choses, les créanciers se virent réduits à accorder des réductions aux États débiteurs [4]. Si on aboutit à ce résultat, il ne faut pas en faire responsable l'indulgence du Comité financier envers les États débiteurs ou crier à la faillite du système de sûretés et de contrôle de la Société des Nations. L'Angleterre et la France, contre lesquelles se dirigeaient surtout les plaintes des pays qui gémissent sous le fardeau des dettes publiques, doivent se rappeler les difficultés qu'elles éprouvent à

1. Du 12 avril 1932.

2. Séance du 21 mai 1932.

3. Charge devenue écrasante par suite de la diminution des prix de gros (voir rapport du Comité financier du 12 avril 1932).

4 Accords conclus avec la Bulgarie, la Grèce, etc... Même les Etats n'ayant pas contracté des emprunts avec l'aide de la Société des Nations, par exemple la Yougoslavie, la Roumanie, etc... obtinrent les mêmes concessions.

payer leurs propres dettes envers les États-Unis. On est ainsi dans un cercle vicieux dont on ne voit pas l'issue [1]. Il faut être juste et reconnaître que si des pays de la taille de la France, de l'Angleterre, de l'Italie, n'arrivent pas à payer ponctuellement ou même intégralement leurs dettes, sans parler de l'Allemagne qui après avoir été exaucée du paiement des réparations, aujourd'hui ne peut plus payer aucune dette extérieure — comment peut-on avoir une telle rigueur pour de petits pays, qui, à peine éveillés à la vie indépendante, en sont encore à des travaux de routes et voies ferrées, ne sont pas encore arrivés à avoir une bonne administration, etc... En plus, ils ont subi les désastres de la guerre. La Grèce et la Bulgarie ont dû abriter des réfugiés. Ou bien ils occupent un territoire assez pauvre, comme la Grèce. Il est vrai que, pas tous les pays secourus par la Société des Nations sont également à plaindre. La Hongrie et la Bulgarie sont assez riches pour supporter vaillamment la crise, elles n'ont pas besoin des mêmes indulgences que la Grèce ou l'Autriche.

La question des dettes publiques est particulièrement grave et l'on perd son latin en cherchant à découvrir les causes profondes de cette carence générale des États et des particuliers à payer leurs dettes. La cause initiale remonterait immédiatement après la Grande Guerre lorsque les États faisaient des efforts pour rétablir le mécanisme monétaire international qui avait, avant la guerre, maintenu l'équilibre entre les économies nationales, par le retour à l'étalon or [2]. A ces États encore convalescents on imposa

1. Certains auteurs (voir *Cours* de M. Rist, 1932-1933) font responsables les États-Unis de cet état de choses.

2. Voir en opposition avec ce système, la théorie de la monnaie dirigée, les théories inflationnistes, la théorie des facteurs psychologiques, etc.

la charge additionelle du paiement de leurs dettes de guerre, soit à titre de dettes envers ses alliés, soit à titre de réparations. Par conséquent, il fallut convertir d'une monnaie en une autre — à un change très désavantageux, les dettes étant payées à la parité de l'or ou dans une forte monnaie — des sommes considérables, sans que ce transfert de capitaux soit compensé par un transfert de marchandises afin de réaliser un équilibre. Tant que les pays débiteurs obtinrent des emprunts ils firent face à leurs obligations.

Mais, lorsque la crise économique suivant ses mouvements cycliques, atteint son point le plus bas, entraînant toutes ses conséquences désastreuses, — surproduction, baisse des salaires, baisse des prix, ralentissement de toute activité, etc. — des mesures prohibitives furent prises dans tous les pays, afin de défendre la production nationale. Forcément, le volume du commerce international subit une forte réduction. Le manque de disponibilités en capitaux s'ensuivit. Les États débiteurs ne trouvèrent plus de crédit et le paiement de leurs dettes extérieures devint non seulement difficile, mais même impossible. Mais nous n'allons pas nous lancer trop loin dans des considérations de politique financière et économique mondiale qui dépassent de trop le cadre de notre sujet.

Section II

La Société des Nations est une institution indispensable pour l'humanité.

La conclusion qui doit se dégager de ces constatations est qu'il ne faut pas s'en prendre à la Société des Nations si nous traversons une crise; les crises ont paru en tous temps pour des périodes plus ou moins longues et la créa-

tion de la Société des Nations n'y est pour rien dans l'acuité de cette dernière crise [1]. Quant à la prévenir, elle ne le peut pas, tant que son activité sera endiguée par maintes contraintes. Mais il est difficile de surmonter la résistance inerte du monde.

Comme la Société des Nations n'est qu'un premier essai, son organisation est encore rudimentaire et imparfaite, il faut nous consoler avec le proverbe : « Rome aussi n'a pas été bâtie en un jour. »

Devant les attaques qu'on portait à la Société des Nations, un front unique se forma pour prendre sa défense. M. de Madariaga (Espagne) dans un discours à l'Assemblée de la Société des Nations [2] dit que lorsque « nous entendons parler de crise au sujet de la Société des Nations, nous devons comprendre crise de la société des nations, c'est-à-dire des peuples. Et la cause principale de cette crise générale est l'anarchie qui se retrouve dans tous les domaines (politique, économique, financier) ». Et aussi, « les vives attaques dont la Société des Nations est l'objet ne sont dues qu'à l'ignorance. L'évolution qui porte l'humanité vers la Société des Nations est une évolution plusieurs fois séculaire, qui la fait s'élever de l'empire de la force vers l'empire de la raison. C'est donc une évolution fondamentale, et qui va contre la Société va contre cette évolution. La Société des Nations ne peut pas échouer car elle est la raison humaine. »

M. Paul-Boncour [3] assure l'Assemblée que « jamais la France n'a abandonné, jamais elle n'abandonnera une poli-

1. Voir détails : Henry Hauser : *Les origines historiques des problèmes économiques actuels*, Paris, 1930.

2. 2 octobre 1933.

3. A la même séance.

tique de confiance et de collaboration avec la Société des Nations, politique uniformément suivie par elle depuis que la Société des Nations existe, pratiquée par tous les gouvernements et contre laquelle ne se sont jamais élevées chez elle que des attaques négligeables ».

Sir John Simon parle le même jour devant l'Assemblée des « services incalculables » que la Société des Nations rend au monde entier.

A la même séance des délégués de plusieurs autres pays déclarèrent avoir une foi entière dans la Société des Nations et jugent injuste de rejeter sur elle la responsabilité des difficultés qui les assaillent.

Le Président Roosevelt parlant de la Société des Nations, à l'occasion de l'anniversaire de Wilson[1] la dénomma « cette magnifique institution ». Il démontra la nécessité de la Société des Nations, car « les vieilles politiques, les alliances, les combinaisons, les vieux équilibres de Puissances, ont été impuissants jusqu'à présent, à préserver la paix mondiale ». Il est sûr que ceux qui s'élèvent contre la Société des Nations, ce sont les leaders politiques aux ambitions impérialistes et non pas les peuples.

En effet, la nécessité de la Société des Nations est incontestable. L'extension même qu'elle a prise est la preuve qu'elle répond à une nécessité notamment, celle de recourir à une organisation internationale pour le règlement des problèmes non pas seulement politiques mais aussi de finances, d'économie, de travail, d'hygiène, etc., qui ne sont plus susceptibles d'une solution nationale. La communauté spirituelle découlant de l'unité de civilisation (à base de classicisme et de découvertes scientifiques), de même

1. Décembre 1933. Voir *l'Intransigeant*, samedi 30 décembre 1933, Paris.

que la communauté d'intérêts entre les différents États devaient fatalement conduire à une communauté juridique, qui, légèrement esquissée avant la guerre, devait se cristalliser à Genève.

La Société des Nations n'est pas née d'une conception *a priori* du cerveau des pacifistes. Elle est née d'un mouvement continu des peuples depuis des siècles. D'après M. Mihai Antonesco [1], en analysant l'évolution historique internationale nous faisons deux constatations : 1° les guerres deviennent plus rares à mesure que la civilisation s'universalise et à mesure que les États établis sur une base démocratique vivent et se développent comme membres de la communauté internationale ; 2° de tous temps, la vie en commun des États a engendré le besoin d'une unité de conduite d'un instrument de coordination et d'un chef collectif : le Pape au Moyen Age, le concert européen après 1815 sont des preuves édifiantes.

Enfin l'humanité a trouvé dans la Société des Nations, cet organe suprême de la communauté internationale qui était destiné à établir un ordre juridique qui exclue par définition tout recours à la guerre (la violence ne pouvant être une source de droit en Droit international, de même que dans un État il est inadmissible qu'un individu se constitue un droit par la violence).

Mais, si la Société des Nations se limiterait à solutionner d'une manière pacifique les différends entre ses membres, ses attributions seraient celles d'un simple Tribunal comme avaient essayé de créer les deux Conférences de La Haye de 1899 et 1907. En dehors de ce rôle curatif, la Société des Nations a aussi un rôle préventif, celui d'empêcher tout

1. « Elemente de Drept international public ». p. 129.

conflit en travaillant à la mutuelle entente des peuples. Or, étant donné l'importance des questions financières dans la vie des États, et surtout après la guerre, avec l'effondrement de presque toutes les monnaies et le renversement des principes financiers les plus unanimement reconnus, la Société des Nations ne pouvait négliger la solution d'un problème qui pouvait constituer un sérieux motif de discorde entre les nations.

En effet, les emprunts d'État peuvent donner lieu soit : *a*) à la solution d'un conflit déjà né (par exemple en cas de carence de l'État débiteur au respect de ses obligations) et alors la Société des Nations intervient pour l'aplanir, comme organe curactif ; *b*) soit aux démarches faites par la Société des Nations pour obtenir un emprunt, et pour imposer à l'État émetteur un emploi rationnel des capitaux. Dans ce dernier cas, la Société des Nations a un rôle préventif, car en obtenant un emprunt pour un État dont les finances sont précaires, et en lui donnant un plan de reconstruction financière, elle évite sa faillite, et par conséquent, la rupture de l'équilibre économique entre les États, et de futurs conflits commerciaux et même diplomatiques. D'où la nécessité non seulement de la Société des Nations mais de sa compétence en matière financière.

On perd trop de vue le caractère à la fois audacieux et patient de cette action de redressement financier entreprise par la Société des Nations et les efforts considérables qui lui permirent de conduire cette œuvre. Et puis, il ne faut pas oublier que l'Esthonie et Dantzig, malgré les difficultés qu'ils subirent du fait de la crise firent face scrupuleusement à leurs obligations dérivant d'emprunts contractés avec le concours de la Société des Nations, ce qui constitue un succès complet de la Société des Nations dans ces deux pays.

D'ailleurs, selon la si spirituelle expression de M. Hymans à Genève : « On a entendu des sarcasmes à tous les carrefours de l'Histoire ». Il ne faut pas nous laisser influencer en jugeant l'activité de la Société des Nations par le ressentiment qu'éprouvent certains créanciers en voyant leurs fonds gelés dans les pays débiteurs par suite de la diminution du stock des devises dans ces pays. Ces emprunts d'État tant critiqués, il faut le reconnaître, ont contribué à la réalisation d'œuvres durables. Penchons plutôt l'oreille vers les bénédictions qu'élèvent vers la Société des Nations des centaines de milliers de réfugiés grecs ou bulgares qui, du jour au lendemain, ont vu à la place du spectre de la faim s'offrir à eux un foyer et une occupation productive leur permettant d'avoir une existence digne. Les bons résultats de l'œuvre de sauvetage de la Société des Nations se font sentir chez les humbles auxquels on a assuré le bien-être. Admirons les travaux publics d'assèchement de marais et autres, exécutés en Grèce, en Bulgarie, etc... Tendons nos regards vers l'Autriche, la Hongrie, la Grèce, la Bulgarie, l'Esthonie et Dantzig qui, grâce aux conseils éclairés de la Société des Nations ont pu rétablir leurs finances sur des bases solides. N'accusons pas la Société des Nations de ce que les petits États secourus par elle traversent des moments difficiles, lorsque nous voyons les plus Grandes Puissances du monde ne sachant plus à quel saint se vouer. Il faut se rappeler que la monnaie des pays où est intervenue la Société des Nations est stable, tandis que certaines Grandes Puissances se livrent à une course de dépréciation monétaire. D'ailleurs, des derniers rapports du Comité financier se dégage l'impression d'une amélioration de la situation générale [1].

1. Voir Doc. C. 192, M. 78. 1934, II, A.

L'application des réformes dans les pays où la Société des Nations est intervenue a eu pour objet d'obtenir des améliorations lentes mais définitives.

Mais on est allé jusqu'à dénoncer le vice des principes orthodoxes en matière financière cristallisés dans les Protocoles. Dans ce cas, il faut s'en prendre non seulement à la Société des Nations, mais à tous les experts et politiciens qui ont évangélisé ces principes tant à la Conférence de Bruxelles qu'aux autres Conférences internationales. M. A. da Veiga Simões[1] dit que : « Les phénomènes sociaux se développant suivant un rythme différent de celui des temps qui ont précédé la guerre, les opinions qui dirigeaient les uns ne peuvent plus, dans la rigidité de la science, triompher des autres. C'est pourquoi les vieux axiomes politiques et économiques donnent l'impression d'une faillite totale, alors qu'en réalité, ils sont simplement devenus inadaptables à l'essor convulsif de notre temps, dont ils n'ont pu rejoindre, de nouveau, la marche... Le cadre dans lequel se déroule le drame économique contemporain est, en étendue comme en profondeur, incomparablement plus vaste que celui auquel l'économie politique cherchait à donner une expression et des règles ». Il faut déduire de là, que la Société des Nations contraignant les États ayant signé des Protocoles à Genève, à l'application des principes financiers orthodoxes, son œuvre a été par définition vouée à l'insuccès. Et que, c'est ce qui retarde l'issue de la crise actuelle.

M. Simões[2] explique la ruine de ces principes par la formation de nouveaux centres économiques en Ex-

1. *R. C. A. D. J. H*, 1931, vol. I p. 239. (Les nouvelles orientations de la Politique économique Internationale).

2. *Op. cit.*

trême Orient, à côté du centre économique européen.

Il constate aussi qu'en Europe même, les données économiques ne sont plus les mêmes, à raison du changement de la configuration de sa carte. C'est pourquoi, selon lui, un nouvel équilibre économique devrait se former. Car, les doctrines considérées immuables avant la guerre sont aujourd'hui inapplicables. Il cite quelques exemples : contrairement aux principes orthodoxes, les pays belligérants ont émis du papier-monnaie et ont pu de ce fait, continuer la guerre. Autre exemple : les économistes craignaient la sous production après la guerre, et, nous vivons en pleine période de surproduction. De même, l'inflation tant maudite a servi aux États qui l'ont pratiquée à diminuer leurs dettes intérieures. La politique du libre échange perd tous les jours des adeptes, même l'Angleterre, la libérale, s'encercle de barrières douanières. Il paraît donc qu'il y a un conflit entre les idées et les réalités de notre temps.

M. Simões écrit qu'il y a une impuissance « de la science économique, telle qu'elle existait avant la guerre, à s'appliquer aux asymétries sociales de notre temps [1] ».

Nous avons cité à titre d'information ces doctrines dénommées d'avant-garde, dont M. Simões est un éminent représentant.

***

S'il est incontestable que l'emploi fait des emprunts émis sous l'égide de Genève a été bon, il n'est pas moins vrai que la Société des Nations s'est assumée une charge susceptible de lui attirer des conséquences fâcheuses pour son prestige. On peut alors se demander si elle n'aurait

1. *Op. cit.*

pas mieux fait de se tenir dans sa tour d'ivoire, de se cantonner dans son rôle de gardien de la paix du monde au lieu de se mêler des petites misères financières des peuples, de l'hygiène des populations, de la protection du travail, etc... Il est vrai que n'étant jamais descendue dans l'arène des besoins mesquins des peuples, son autorité n'aurait pas été mise à l'épreuve à laquelle elle fut exposée au moment de la défaillance de certains États débiteurs. Mais préférer une personne qui, pour garder sa dignité, ne veut pas connaître des souffrances de ses prochains, à une personne qui risquant de s'éclabousser de la boue des routes des quartiers pauvres, apporte un soulagement aux souffrances des humbles, est une question purement subjective.

Mais il ne faut pas tomber dans un autre travers et donner à la Société des Nations une sphère d'activité d'une largeur démesurée. Ce sont les amis de la Société des Nations qui lui ont fait un grand tort en fondant sur elle trop d'espoirs [1]. Comme toute chose humaine, elle est sujette à la loi d'imperfection. Ne lui demandons pas des réalisations qui dépassent ses forces. Au lieu de nous plaindre de la non réalisation de ce que les littérateurs ou des hommes d'État visionnaires auraient voulu qu'elle fasse, examinons d'un œil clairvoyant l'œuvre vraiment constructive qu'elle a accomplie en un si court espace de temps, et qui devrait prouver au monde les bienfaits de la coopération internationale.

1. Pour ne citer qu'un exemple : M. Bossière. (*Le sauvetage économique*, Paris 1926) désire pour la Société des Nations un rôle économique considérable vraiment impossible à réaliser.

CONCLUSION

Si la Société des Nations a eu quelques défaillances dans son activité financière, elles sont inhérentes à toute œuvre humaine et à tous premiers tâtonnements d'un organisme nouveau comme elle. D'ailleurs, l'activité de la Société des Nations dans ce domaine, comme dans tant d'autres, fut entravée à cause de la méfiance avec laquelle la regardent certains États de notre continent ou d'autres continents.

Quoi qu'il en soit, il n'est pas moins vrai que le domaine financier est décidément celui où la Société des Nations a obtenu les résultats les plus remarquables. On ne peut placer à côté d'eux que ceux réalisés en matière d'hygiène et d'organisation du travail [1].

L'œuvre financière de la Société des Nations se présente avant tout comme un travail pratique, pour une fois on ne peut pas lui reprocher de se limiter à de simples discussions académiques sans aucun résultat palpable.

On accuse la Société des Nations d'avoir facilité la politique d'emprunts publics de certains États, en le faisant, on oublie que la conclusion d'un emprunt d'État sous les auspices de la Société des Nations n'est pour cette dernière qu'un moyen dans un système général de rétablissement

1. Car, le Bureau international du Travail, malgré son autonomie est un organe de la Société dss Nations.

financier. Cette œuvre de la Société des Nations devait avoir des répercussions profondes : 1° sur les relations internationales du pays en cause qui, par suite du développement de ses rapports pacifiques avec les autres membres de la communauté allait être intimement associé à la vie internationale ; 2° sur la situation financière intérieure de ce pays, ce qui constitue la partie vraiment constructive de l'œuvre financière de la Société des Nations. En effet, elle a doté les États dans lesquels elle est intervenue, d'un Institut d'émission indépendant, d'un budget équilibré, d'un système moderne d'imposition, elle a arrêté l'inflation, a stabilisé la monnaie nationale, etc. En un mot, elle leur a donné une saine organisation financière qui est à la base de la reconstruction économique. Ou encore dans les pays où l'emprunt a été destiné à l'établissement des réfugiés, elle lui a donné un emploi hautement humanitaire, en même temps que constructif.

Par les traits généraux des différents plans de reconstruction financière rédigés à Genève — et que nous avons cherché à dégager au cours de cet ouvrage — c'est-à-dire, réorganisation financière, système de garanties et de contrôle de l'emprunt, instance compétente en cas de différend, etc., nous constatons que la Société des Nations a créé une nouvelle technique de « sauvetage financier ».

Ce système fut imité dans plusieurs pays. Les Protocoles signés à Genève ont inspiré certaines dispositions du plan Dawes [1], la Pologne s'en est servie lorsqu'elle essaya de restaurer ses finances, etc.

Grâce à la Société des Nations, l'espèce humaine élabore une nouvelle technique financière internationale.

1. Voir : Documents de la Commission des Réparations relatifs à l'application du Plan Dawes.

En comptant les pays où la Société des Nations a elle-même introduit son programme de restauration financière et ceux qui l'ont spontanément adopté, nous espérons voir sous peu une organisation financière uniforme du monde, ce qui conduira à la création de formes juridiques adaptées à la situation et qui seront groupées dans un Code de Finances internationales.

Mais, aussi sur d'autres problèmes financiers que ceux traités dans les plans de restauration financière, un Droit international coutumier ou conventionnel tend à se développer grâce aux efforts de la Société des Nations, par exemple : la réglementation des droits de douane, statistique financière, répression du faux monnayage, législation en matière de lettres de change, billets à ordre et chèques, mesures contre l'évasion fiscale et la double imposition, etc.

La vaste littérature traitant du Droit financier international qui a paru ces derniers temps, indique assez qu'une codification de Droit financier international est en voie de formation. La multiplication grandissante des relations financières interétatiques et l'intervention de la Société des Nations en matière financière devaient finalement conduire à des formes nouvelles et en même temps uniformes de ce droit.

Cette tendance vers l'unification financière marque un pas en avant dans le resserrement des liens entre les peuples. C'est pourquoi, loin de faire un blâme à la Société des Nations de s'occuper des questions financières il faut nous en féliciter.

Et puis, Genève est le milieu idéal pour la formation de tout Droit international. Car, les représentants envoyés à Genève, pour prendre part soit aux réunions de l'Assemblée, soit à des Conférences internationales, etc., ne

sont pas seulement des diplomates, mais aussi des représentants de différents partis politiques et surtout des techniciens[1]. C'est pourquoi on leur donne le nom de « délégués ». Ces délégués n'ont pas de pouvoirs fixés par leur gouvernement, mais des compétences statutaires déterminées par le Pacte. En fait, ils reçoivent des instructions de leurs gouvernements respectifs, mais une fois à Genève, il est probable qu'ils sont gagnés par l'atmosphère que l'on a dénommé « l'esprit de Genève », — dont la continuité est due au Secrétariat Général de la Société des Nations. Ils oublient toutes considérations nationales ou politiques qui auraient pu donner une direction arbitraire à leur pensée, pour s'approprier l'esprit de Genève, fait d'équité, d'humanitarisme et de droit des gens. A tel point qu'on s'est demandé si les différents délégués d'un gouvernement ne pourraient pas exprimer des votes contraires. D'ailleurs, pendant les discussions ils sont libres d'exprimer leurs opinions personnelles, même si elles ne correspondent pas à celles de leur gouvernement.

C'est ce qui fait que les délégués qui exercent une influence à Genève ne sont pas toujours les délégués des Principales Puissances. Lord Robert Cecil, par exemple, était très écouté à Genève même pendant les trois premières Assemblées, lorsqu'il était délégué de l'Union Sud-Africaine ; M. Titulesco fut deux fois de suite élu Président de l'Assemblée quoique délégué de la Roumanie ; et, les exemples sont nombreux pour prouver que seules les qualités personnelles donnent autorité aux délégués de Genève. Les personnes envoyées à Genève sont presque toujours les mêmes, cette stabilité a contribué à l'établis

1. Sans compter les organes techniques de la S. D. N. (par ex. le Comité financier) dont la compétence est unanimement reconnue.

sement de relations personnelles entre eux souvent intimes qui devaient faciliter le développement de l'esprit de Genève.

Le cadre est aussi favorable à la naissance d'un esprit d'harmonie et de sérénité. Les hautes montagnes élèvent les hommes vers de nobles pensées, et puis, la Suisse évoque un passé tout de paix dans la liberté, de rapports de loyauté et d'amitié avec ses voisins.

D'ailleurs, de se voir au sein de la Société des Nations, organe international rêvé depuis si longtemps par le monde et qui, en plus, a maintenant une belle tradition, les délégués sont sûrement pénétrés de l'importance du rôle qu'ils ont à jouer. Se voyant appelés à donner aux peuples de nouvelles directives sur la route de l'avenir, afin de leur assurer la paix et la prospérité, ils ne manqueront pas de s'élever à la hauteur de leur mission.

Vu :
Le Doyen,
EDGARD ALLIX.

Vu et lu :
Le président de la thèse,
BASDEVANT.

Vu et permis d'imprimer :
Le recteur de l'Académie de Paris,
L. CHARLÉTY.

ANNEXE

Protocole autrichien d'octobre 1922 : *J. O.*, novembre 1922, p. 1471.
Protocole grec de septembre 1923 : *J. O.*, novembre 1923, p. 1506 ; modifié en septembre 1924 : *J. O.*, octobre 1924, p. 1560.
Protocole hongrois de mars 1924 : Doc. C. 185, M. 53, 1924, II.
Protocole bulgare de septembre 1926 : *J. O.*, octobre 1926, p. 1343.
Protocole esthonien de décembre 1926 : *J. O.*, février 1927, p. 185.
Protocole grec de septembre 1927 : *J. O.*, octobre 1927, p. 1306.
Protocole bulgare de mars 1928 : *J. O.*, avril 1928, p. 465.
Protocole autrichien de juillet 1932 : *J. O.*, juillet 1932, p. 1460.

BIBLIOGRAPHIE

DOCUMENTS OFFICIELS

Actes des Assemblées.
Journal Officiel de la Société des Nations (abrégé : *J. O.*).
Rapports du Comité financier.
Rapports des Commissaires.
Rapports du Dr Nansen.
Rapports de l'Office Autonome pour l'établissement des réfugiés grecs.
Résumé mensuel des travaux de la Société des Nations.
Supplément au Résumé mensuel.

BROCHURES DE PROPAGANDE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

Conférence financière internationale de Bruxelles, 1920.
Dix ans de coopération internationale, Genève, 1930.
L'Établissement des réfugiés en Grèce, Genève, 1926, édité par M. Howland.
Les fins et l'organisation de la Société des Nations, Genève, 1929.
La Restauration financière de la Hongrie, Genève, 1926.
La Restauration financière de l'Autriche, Genève, 1926.
La situation économique de l'Autriche, Rapport Layton et Rist, Genève, 1925.
Organisation financière et économique de la Société des Nations, Genève, 1925.
Principes et méthodes de l'œuvre de restauration financière entreprise sous les auspices de la Société des Nations, Genève, 1930.
Scheme for the settlement of armenian refugiees, Genève, 1927.

RECUEIL DES COURS DE L'ACADÉMIE DE DROIT INTERNATIONAL DE LA HAYE
(Abrégé : R.C.A.D.I.H.)

ANDRÉADÈS. *Les Contrôles financiers internationaux*, 1924, vol. IV.
DUPUIS (Ch.). *Règles générales du Droit de la Paix*, 1930, vol. II.
FISCHER WILLIAMS (Sir). *Entr'aide financière internationale*, 1924, vol. IV.
— *Le Droit international et les obligations financières internationales qui naîssent d'un contrat*, 1923, vol. I.
GARNER ((J.). *Le développement et les tendances récentes du Droit international*, 1931, vol. I.
JÈZE (G.). *La garantie des emprunts publics d'Etat*, 1925, vol. II.
POTTER (P.). *L'intervention en Droit international moderne*, 1930, vol. II.
SÉFÉRIADES (S.). *L'Echange des populations*, 1928, vol. IV.
STOWELL (E.). *La théorie et la pratique de l'intervention*, 1932, vol. II.
STRUPP (K.). *L'intervention en matière financière*, 1925, vol. III.

OUVRAGES

ANDRÉADÈS (A.). *A history of Greek public finance*, Cambridge, 1933, Massachusetts.
ANTONESCO (M.). *Organizarea Pacii si Societatea Natiunilor*, Bucuresti, 1929, en roumain.
— *Elemente de Drept International Public*, Bucuresti, 1930, en roumain.
BLUNTSCHLI. *Le Droit international codifié*, traduit de l'allemand par Lardy, 3e édition, Paris, 1881.
BOUSQUET (G.-H.). *La restauration monétaire et financière de l'Autriche*, Paris, 1927, Librairie Marcel Rivière.
BOURGEOIS (L.). *L'œuvre de la Société des Nations* (1920-1923), Paris, 1923, Payot.
DERTILIS (P.). *La reconstruction financière de la Grèce et la Société des Nations*, thèse, Paris, 1928, Jouve et Cie, éditeurs.
DESBONS (G.). *La Bulgarie après le Traité de Neuilly*, Paris, 1930, Marcel Rivière.
FRANGULIS (A. F.). *La Grèce et la crise mondiale*, Paris, 1926, Librairie Félix Alcan.
LE FUR (L.). *La délimitation de la compétence de la Société des Nations* Paris, 1929, Mélanges Hauriou.

SAINT-GERMÈS. *La Société des Nations et les emprunts internationaux*, Nancy-Paris-Strasbourg, 1931, Éditions Berger-Levrault.

HIRSCH ROLNIK. *Die baltische Staaten. Litauen, Lettland und Estland und ihr Verfassungserecht*, Leipzig, 1927.

MIRKINE-GUETZEVITCH et ANDRÉ TIBAL. *L'Autriche*, Paris, 1932, Librairie Delagrave.

MITZAKIS. *Le relèvement financier de la Hongrie et la Société des Nations*, thèse, Paris, 1925, Les Presses Universitaires de France.

MUNCH (P.). *L'Assemblée des délégués (Les Origines et l'œuvre de la Société des Nations)*, 1924, Gyldendalske Boghandel.

OPPENHEIM. *International Law*, a treatise, vol. I, 1926, vol. II, 1928, Longmans, Green and Co. London-New-York-Torento, fourth édit.

POLITIS (N.). *Les emprunts d'Etat en Droit international*, thèse Paris, 1894, Édition A. Durand et Pedone-Lauriel.

RIST (Ch.). *Essais sur quelques problèmes économiques et monétaires*, Paris, 1933, Librairie du Recueil Sirey.

TSOUDÉROS. *Le relèvement économique de la Grèce*, Paris-Nancy, 1919, Éditions Berger-Levrault.

VILLECOURT (L.). *L'Esthonie*, Paris, 1932, Les Éditions Rieder.

WOERDEN (van). *La Société des Nations et le rapprochement économique international*, La Haye, 1932, Martinus Nijhoff.

ARTICLES DE REVUES ET JOURNAUX

Abréviations : R. E. I. = *Revue Économique Internationale.*
— : R. P. P. = *Revue Politique et Parlementaire.*
— : R. S. L. F. = *Revue de Science et de Législation financière.*

ANDRÉADÈS. *Les Finances de la Grèce (Journal des économistes* avril-mai 1915).

BALDACI. *Situation économique de la Bulgarie* (R. E. I., août, 1929).

DERTILIS (P.). *Le problème financier en Grèce* (R. S. L .F., 1930).

HAJDRIK (A.). *Les effets de l'assainissement sur les conditions financières en Hongrie* (R. E. I., 1929, vol. IV).

KIROV (Ph.). *Le relèvement de la Bulgarie et l'appoint de la Société des Nations* (R. E. I., janvier, 1931).

LEWANDOWSKY. *Une expérience financière de la Société des Nations* (R. P. P., 1921, t. CIX).

LE NEVEN (C. A.). *Les crédits internationaux de la Société des Nations* (R. E. I., 1922, vol. I).

MANDELSTAM (A.). *La Société des Nations et les Puissances devant le problème arménien (Revue générale de Droit international public*, 1922, 1923, 1924).

MONTCHILOFF. *Rétablissement des finances bulgares* (R. E. I., août, 1929).

POLITIS (N.). *Les transformations du Droit international* (*Revue de Droit international*, 1927.

RAFFALOVICH. *Les enseignements de la Conférence financière internationale de Bruxelles et de la Conférence libre-échangiste de Londres* (*Journal des économistes*, janvier, 1921).

SAYOUS (A.). *La pratique des crédits internationaux élaborée par la Conférence financière de Bruxelles et par la Société des Nations* (R. P. P., janvier, 1921, t. CVI).

— *Le projet de crédits internationaux de la Société des Nations* (R. E. I., janvier, 1922, vol. I).

SCELLE (G.). *La troisième session de l'Assemblée et l'évolution de la Société des Nations* (R. E. I., octobre, 1922).

VANDERVELDE (E.). *La Conférence économique de Genève et le protectionnisme européen* (R. E. I., vol. II, n° 1).

ZIMMERMAN. *Le relèvement de l'Autriche* (*Revue de Paris*, mars-avril, 1924).

DIVERS

DE LAPRADELLE et POLITIS. *Recueil des arbitrages internationaux*.

JÈZE (G.). *Cours à la Faculté de Droit de Paris*, 1932-1933.

DE LAPRADELLE (J.). *Cours à la Faculté de Paris*, 1931-1932.

MEITANI (G.). *Cours à la Faculté de Droit de Bucarest*, 1930-1931.

RIST (Ch.). *Cours à la Faculté de Droit de Paris*, 1932-1933.

TABLE DES MATIÈRES

Pages.

INTRODUCTION. 6

CHAPITRE I 7

Section I. . . . . .

§ 1. Interventions financières internationales antérieures à celles de la Société des Nations 7

§ 2. Supériorité de l'aide financière de la Société des Nations 11

Section II. Le rôle de la Société des Nations en matière d'emprunts d'État. 17

§ 1. *A.* Ce rôle ne lui a pas été fixé par un texte précis du Pacte, mais il peut découler de l'article 23. 17

§ 1. *B.* Ce rôle peut être rattaché à l'esprit du Pacte. 19

§ 1. *C.* Mais ce fut surtout la pratique qui entraîna la Société des Nations dans la voie des emprunts d'État. 21

§ 2. Conférence de Bruxelles de 1920. Plan d'activité de la Société des Nations en matière d'emprunts d'État. Évolution inattendue du plan Ter Meulen. 24

§ 3. Autres réunions internationales qui décidèrent la Société des Nations à jouer un rôle en matière d'emprunts d'État 37

§ 4. Différentes phases de l'activité financière de la Société des Nations 45

CHAPITRE II. — Organes compétents en matière d'emprunts d'État 50

CHAPITRE III. — Procédure d'intervention de la Société des Nations en matière d'emprunts d'État avant la mise à exécution du Protocole 62

Section I. Conversations privées précédant la démarche officielle à la Société des Nations 62

Pages.

Section II.
§ 1. Requête officielle à la Société des Nations . . . 65
§ 2. Enquête sur place. Différentes sortes d'enquêtes 78
§ 3. Le rôle du Comité financier dans la rédaction du plan de restauration financière 90
§ 4. Séance finale- 103
Section III. Phases finales en vue de la mise en application des dispositions du Protocole. 105

CHAPITRE IV. — **Principes communs aux Protocoles disposant l'émission d'un emprunt d'État sous les auspices de la Société des Nations et dispositions spéciales en raison de circonstances propres à un pays déterminé** . . 111
Section I. Généralités sur le Protocole 111
§ 1. Quelques dispositions des Protocoles se référant surtout à l'Engagement général 114
§ 2. Stabilisation monétaire et réforme de l'Institut d'émission. 124
§ 3. Équilibre budgétaire 133
§ 4. Autres dispositions des Protocoles-. 146
Section II. Quelle est la portée de l'intervention de la Société des Nations à l'émission d'un emprunt d'État sur le statut politique de l'État émetteur ?. 149

CHAPITRE V. — **Sûretés**. 156
Section I. Évolution des différentes formes de sûretés . 156
Section II. Système de sûretés institué par la Société des Nations 162
§ 1. Détermination des sûretés dans les différents pays ayant émis des emprunts avec le concours de la Société des Nations. 164
§ 2. Schéma du mécanisme des sûretés par affectation de recettes institué par la Société des Nations. 179

CHAPITRE VI. — **Contrôle**. . . . . .
Section I. Différentes formes de contrôle avant la création de la Société des Nations 181
Section II. Contrôle institué par la Société des Nations. 190
§ 1. Généralités sur les personnes et organes chargés du Contrôle : *A.* Le Commissaire ; *B.* Les trustees ; *C.* Le Comité spécial de contrôle ; *D.*

Pages.

Le conseiller auprès de la Banque d'émission ; *E.* Le Conseil 194
§ 2. Particularités que le contrôle présente dans quelques pays 204
§ 3. Rôle de la Société des Nations après la signature du Protocole 223

CHAPITRE VII. — **Cas exceptionnels d'émission d'emprunts d'État sous l'égide de Genève** 242

Section I. 243
§ 1. Émission de l'emprunt pour l'établissement des réfugiés grecs 244
§ 2. Émission de l'emprunt pour l'établissement des réfugiés bulgares 259

Section II.
§ 1. Emprunt émis par la Municipalité de Dantzig. 270
§ 2. Emprunt émis par le Conseil du Port et des voies d'eau de la Ville libre. 280

CHAPITRE VIII. — **Cas où la Société des Nations se limita à donner de simples avis consultatifs sans assumer aucune responsabilité** 282

Section I.
§ 1. Demande de Dantzig à la Société des Nations. 283
§ 2. Demande de l'Albanie à la Société des Nations. 287
§ 3. Demande de l'Esthonie à la Société des Nations. 291
§ 4. Demande de l'Arménie à la Société des Nations. 293
§ 5. Demande du Portugal à la Société des Nations. 298
§ 6. Demande de la Sarre à la Société des Nations. 300
§ 7. Demande de l'Inde à la Société des Nations. . 300
§ 8. Demande du Libéria à la Société des Nations. 301
§ 9. Demande de la Chine à la Société des Nations. 308
§ 10. Demande de la Roumanie à la Société des Nations. 310

Section II. Nouvelles demandes adressées à la Société des Nations par des pays ayant déjà émis des emprunts d'État avec l'aide de la Société des Nations 320
§ 1. Demande de la Hongrie à la Société des Nations 321
§ 2. Demande de la Grèce à la Société des Nations. 325
§ 3. Demande de la Bulgarie à la Société des Nations. 327

Section III. Généralités sur l'orientation de la politique financière de la Société des Nations à partir de 1931. 330

Pages

CHAPITRE IX. — **Inexécution du contrat d'emprunt** . . . 332

Section I. Le problème de la sanction du contrat d'emprunt d'État avant la création de la Société des Nations. 334

Section II. Problème de la sanction du contrat d'emprunt d'État après la création de la Société des Nations. 339

§ 1. Attitude du Comité financier 345

§ 2. *A.* Politique du Conseil. 349

B. Revirement dans l'attitude du Comité financier. 355

§ 3. Attitude de la League Loans Committee et des trustees. 356

§ 4. Généralités sur la sanction du contrat d'emprunt d'État depuis le Pacte de la Société des Nations. 363

CHAPITRE X. — **Appréciations critiques** 373

Section I. Critiques apportées à la politique de la Société des Nations en matière d'emprunts d'État. 375

§ 1. Les résultats obtenus dans les différents pays ayant émis des emprunts d'État sous l'égide de Genève. 378

§ 2. Pourquoi la Société des Nations n'a-t-elle pas pris des solutions d'ensemble en matière financière ? 395

§ 3. La Société des Nations s'est-elle occupée de la restauration financière et économique des États de l'Europe centrale et orientale ? 401

§ 4. Action dans le domaine des dettes internationales. 404

Section II. La Société des Nations est une institution indispensable pour l'humanité. 407

CONCLUSION. 416

ANNEXE 421

BIBLIOGRAPHIE 423

2048. — ÉVREUX, IMPRIMERIE HÉRISSEY. — 11-34